

ANALISA

1979 — 7

PERANG MELAWAN KEMISKINAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR,
J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, M. Hadi SOEASTRO, B. SUNARIO, Harry TJAN SILALAHIDAN dan Jusuf WANANDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO

STT : S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tgl. 28—8—1978

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	550
-------------------	-----

MENUJU PERANG MELAWAN KEMISKINAN MASSA	553
---	-----

MENINGKATKAN PENDAPATAN SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA	
<i>S. Sunarto NDARU MURSITO</i>	573

PENGARUH KREDIT CANDAK KULAK TERHADAP MASYARAKAT PEDESAAN	
<i>Nancy Kumalasari RUSTANDI</i>	593

MENINGKATKAN TRANSMIGRASI SEBAGAI USAHA MEMBERANTAS ATAU MENGURANGI KEMISKINAN	
<i>Murwatie B. RAHARDJO</i>	607

PENDIDIKAN FAKTOR UTAMA PEMBINAAN RAKYAT MISKIN	
<i>L. HARIANDJA</i>	624

PENGANTAR REDAKSI

Dewasa ini kebanyakan negara berkembang mengalami dua bencana yang berkaitan satu sama lain, yaitu kemiskinan dan pengangguran massa. Lebih dari 700 juta orang hidup dalam kemiskinan mutlak, tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar mereka. Paling tidak 460 juta orang menderita kekurangan gizi dan berjuta-juta orang dalam bahaya mati kelaparan. Mereka menderita berbagai penyakit yang menguras tenaga mereka dan hidup dalam perkampungan-perkampungan jembel tanpa fasilitas-fasilitas air bersih, sanitasi, kesehatan dan lain sebagainya. Penghamburan sekian banyak sumber daya manusia yang tragis di Dunia Ketiga itu untuk sebagian besar adalah akibat luasnya pengangguran dan setengah pengangguran.

Situasi yang menyedihkan itu tetap bertahan dan bahkan menjadi lebih parah di sana sini, biarpun di banyak negara berkembang dicapai laju pertumbuhan GNP yang tinggi. Sesuai dengan itu Konferensi Sedunia Segitiga tentang Penempatan, Pembagian Pendapatan dan Kemajuan Sosial, dan Pembagian Kerja Internasional tahun 1976 dalam Deklarasi Asas-asas yang dikeluarkannya menyatakan menyadari "bahwa strategi-strategi pembangunan yang lampau kebanyakan negara berkembang tidak berhasil memberantas kemiskinan dan pengangguran; bahwa ciri-ciri historis proses pembangunan di negara-negara ini telah menghasilkan suatu struktur penempatan (employment) yang ditandai oleh mengumpulnya sebagian besar angkatan kerja di daerah-daerah pedesaan dengan tingkat pengangguran dan setengah pengangguran yang tinggi; bahwa setengah pengangguran di sektor pedesaan dan sektor informal perkotaan serta pengangguran terbuka, khususnya di daerah-daerah perkotaan, telah mencapai dimensi-dimensi yang begitu gawat sehingga secara mendesak diperlukan suatu pergeseran penting dalam strategi-strategi pembangunan . . . "

Sampai batas-batas tertentu hal itu juga berlaku di Indonesia. Menurut Biro Pusat Statistik, Masalah Pembagian Pendapatan Menurut Sosio-Profesional di Indonesia 1969/1970-

1976, yang disusun berdasarkan hasil Susenas V dan Sakernas tahun 1976, 61,8% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan. Untuk penduduk pedesaan persentasenya adalah 73,8. Faktor utama luasnya kemiskinan itu adalah tersebar luasnya pengangguran dan setengah pengangguran, khususnya di daerah pedesaan, tempat tinggal lebih dari 80% penduduk Indonesia.

Seperti dikemukakan oleh Mahbub ul Haq dalam bukunya *The Poverty Curtain: Choices for the Third World* (New York, 1976), kegagalan itu terutama adalah akibat dua kesalahan pokok. Pertama, strategi-strategi pembangunan pertama-tama dimaksud untuk mencapai laju pertumbuhan GNP yang tinggi, bukan untuk memberantas kemiskinan dan pengangguran massa. Kedua, strategi-strategi pembangunan itu didasarkan atas anggapan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan pembagian pendapatan dapat dipisahkan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan pertumbuhan dan dapat dilakukan kemudian. Orang lupa bahwa pola dan organisasi produksi itu memaksakan suatu pola konsumsi dan pembagian yang sulit di ubah. Sekali GNP ditingkatkan dengan menghasilkan lebih banyak rumah dan mobil mewah, sulitlah mengubahnya menjadi rumah murah dan bis umum. Dengan demikian ilusorilah harapan bahwa hasil-hasil pertumbuhan dapat dibagi kembali tanpa lebih dahulu mengubah pola produksi dan investasi. Sistem-sistem fiskal dan aparturnya di negara-negara berkembang pada umumnya juga ternyata tidak dapat diandalkan untuk membagi kembali pendapatan nasional.

Semuanya itu mengharuskan suatu peninjauan kembali teori-teori dan praktek-praktek pembangunan yang berlaku selama ini secara mendasar. Biarpun perspektif-perspektif pembangunan yang baru belum begitu jelas, sementara unsurnya telah diketahui. Pertama, sebagai sasaran primer pembangunan harus juga dilihat serangan langsung terhadap bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk. Kedua, negara-negara berkembang harus membatasi pola konsumsi minimum yang harus dicapai dalam suatu periode yang dapat ditangani, katakan satu dasawarsa. Ketiga, soal peningkatan produksi dan pembagian yang lebih baik harus disatukan dalam membatasi pembangunan dan keduanya harus dilakukan pada waktu yang sama. Keempat,

sebagai konsekuensi yang ketiga, penempatan penuh (full employment) harus menjadi sasaran primer dalam pembangunan. Hanya secara demikian, bahkan dengan sedikit modal dan organisasi, kemiskinan akan dapat diberantas.

Sesuai dengan itu Konperensi tersebut mengakui "bahwa sebagai salah satu sasaran primer usaha-usaha pembangunan nasional dan hubungan-hubungan ekonomi internasional harus dicapai penempatan penuh dan dipenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar semua orang di seluruh dunia ini," dan berjanji "akan mencapai pembagian pendapatan dan kekayaan yang adil lewat strategi-strategi yang tepat untuk memberantas kemiskinan dan memajukan penempatan produktif yang penuh guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar." Konperensi selanjutnya menegaskan dalam Program Aksi-nya bahwa "Strategi-strategi dan rencana-rencana serta kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan nasional harus menyebutkan secara eksplisit sebagai sasaran prioritas memajukan perluasan kesempatan kerja dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar penduduk setiap negara," terutama karena "pertumbuhan kesempatan kerja produktif adalah salah satu sarana yang paling efektif untuk menjamin suatu pendapatan yang adil dan wajar dan untuk meningkatkan taraf hidup mayoritas penduduk."

Masalah kemiskinan massa dan perang yang harus dilancarkan terhadapnya dalam strategi pembangunan itulah tema pembahasan kita kali ini. ANALISA menampilkan lima karangan yang mengulasnya dari berbagai segi. Karangan yang pertama mengemukakan perlunya membatasi kembali pembangunan nasional dengan pengertian serangan langsung terhadap kemiskinan. Yang kedua membicarakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diperlukan untuk meningkatkan pendapatan sektor pertanian di Indonesia yang melibatkan mayoritas penduduknya. Yang ketiga membahas peranan kredit candak kulak dalam hubungan itu. Yang keempat membicarakan perlunya meningkatkan transmigrasi sebagai salah satu jalur untuk memberantas atau mengurangi kemiskinan. Karangan yang kelima dan terakhir membahas pendidikan sebagai faktor utama pembinaan rakyat miskin.

Juli 1979

REDAKSI

MENUJU PERANG MELAWAN KEMISKINAN MASSA*

Pemikiran mengenai strategi-strategi pembangunan bergolak terus selama bagian pertama dasawarsa 1970-an. Pendewaan pertumbuhan GNP dan efisiensi produksi telah lama berakhir. Bahkan pendukung-pendukung pertumbuhan ekonomi yang paling gigih paling tidak dengan kata-kata menerima sasaran-sasaran keadilan sosial dan pembagian. Kini *strategi untuk secara langsung menyerang kemiskinan massa* umumnya telah diterima. Dalam kenyataan pemerintah-pemerintah nasional maupun masyarakat akademisi sudah tidak dianggap terhormat kalau tidak memasukkan sasaran pengurangan kemiskinan dalam rencana-rencana pembangunan dan tulisan-tulisan ekonomi mereka. Tidak diragukan bahwa kita telah banyak maju sejak dasawarsa 1960-an. Namun perubahan dalam persepsi-persepsi kita sebagian besar *tinggal pada tingkat intelektual*. Di dunia berkembang filsafat serangan langsung terhadap kemiskinan belum banyak dituangkan dalam strategi-strategi pembangunan yang khusus dan kebijaksanaan-kebijaksanaan praktis. Mungkin hal ini tidaklah mengherankan dalam tahap-tahap awal pencarian gaya-gaya pembangunan

* Saduran bab keempat karya Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain : Choices for the Third World* (New York, 1976), hal. 59-76. Mahbub ul Haq adalah seorang ahli ekonomi dari Pakistan dan jurubicara Dunia Ketiga yang paling meyakinkan. Kini dia adalah Direktur Departemen Perencanaan Kebijakan dan Peninjauan Program pada Bank Dunia, D.C. Penyalar adalah H. Caroko.

baru. Oleh sebab itu fokus utama usaha-usaha mendatang harus dipusatkan pada penyusunan kebijaksanaan-kebijaksanaan praktis untuk mencapai sasaran mengurangi kemiskinan:

Paling tidak di tingkat intelektual telah diterima beberapa konsep yang hanya sepuluh tahun yang lalu akan dianggap bidaah. Dalam beberapa kasus penerimaan ini masih kurang ikhlas, tetapi sebelum mulai membicarakan program-program aksi untuk pemerintah-pemerintah nasional, kiranya ada baiknya kita meringkas *pokok-pokok sepakat kata* yang dicapai sejauh ini.

POKOK-POKOK SEPAKAT KATA

Pertama, pada umumnya diterima kini bahwa *mekanisme pasar bukanlah alat yang efisien atau dapat diandalkan untuk alokasi sumber-sumber daya bila pembagian pendapatan sangat pincang*. Ini tidak berarti penolakan total terhadap isyarat-isyarat harga. Dalam kenyataan isyarat-isyarat harga yang tepat dapat digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan nasional. Kekacauan baru timbul kalau tujuan-tujuan nasional ditentukan oleh tingkah laku pasar. Semakin diakui bahwa para perencana pembangunan pertama-tama harus menetapkan target-target mereka untuk *memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar*, tidak peduli permintaan pasar, dan kemudian dalam tahap berikutnya *membetulkan sistem harga* untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Pokok sepakat kata lain yang berkaitan ialah kesadaran bahwa *pembaruan-pembaruan institusional kerap kali lebih menentukan* bagi suatu negara berkembang dari pada perubahan-perubahan marginal dalam sistem harga. Orang sudah tidak percaya begitu saja bahwa koreksi-koreksi harga dapat mencapai banyak sasaran sekaligus. Sistem harga yang berlaku kerap kali merupakan budak perimbangan kekuatan ekonomi dan politik yang ada dan disadari bahwa kalau struktur-struktur ini tidak diubah dengan pembaruan-pembaruan yang mendalam mengenai pemilikan sarana-sarana produksi, mekanisme pasar tidak dapat berfungsi secara efisien atau wajar dalam situasi serupa itu. Dengan demikian tekanan telah bergeser dalam

banyak literatur mengenai hal-hal seperti landreform, pemilikan industri dan dinas-dinas kunci oleh pemerintah, dan pembentukan lembaga-lembaga baru untuk mencapai lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin.

Kedua, semakin disadari bahwa *pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis merembes ke bawah ke massa* kecuali dalam sektor urban yang modern dan dicapai laju pertumbuhan GNP yang sangat tinggi. Hal itu kini telah dibuktikan dengan studi-studi empiris maupun penalaran logis. Sementara analisa kuantitatif, yang mencoba membedakan laju pertumbuhan ekonomi yang menyeluruh (overall) dengan laju pertumbuhan 40% rakyat yang paling miskin, telah menunjukkan secara meyakinkan bahwa lapisan-lapisan yang paling miskin mencapai kemajuan dengan laju yang lebih lamban dibandingkan dengan lain-lain seksi ekonomi di banyak negara berkembang.¹ Dalam kenyataan apa yang mengejutkan para analis ialah penemuan bahwa dalam kasus-kasus tertentu bahkan tingkat pendapatan mutlak mayoritas yang paling miskin kelihatan menurun secara nyata selama dua dasawarsa terakhir. Dalam urusan-urusan manusia, tiada hal yang begitu banyak meyakinkan dari pada kekuatan dan volume angka-angka kuantitatif.

Pada waktu yang sama penalaran logis telah meyakinkan banyak akademisi bahwa tidaklah mungkin mengharapkan bahwa pertumbuhan akan merembes ke bawah dalam masyarakat-masyarakat di mana tiada persamaan kesempatan. Kalau terdapat kekakuan-kekakuan institusional, im-mobilitas tenaga kerja, perbedaan tingkat pendidikan, perbedaan akses ke sarana-sarana produksi yang sangat besar, dan perbedaan-perbedaan lebar dalam tingkat pendapatan, tak terhindarkan bahwa pertumbuhan akan dibelokkan demi keuntungan sedikit orang yang diistimewakan, sampai pembaruan-pembaruan institusional dilakukan. Pengalaman sedikit negara seperti Korea, Taiwan dan Israel, yang terlalu cepat dikutip di masa lampau sebagai bukti bahwa laju pertumbuhan tinggi dapat dipadukan dengan

¹ Lihat Hollis B. Chenery, *Redistribution with Growth* (New York — London : Oxford University Press, 1974)

keadilan, sudah tidak lazim. Telah diakui bahwa pengalaman-pengalaman itu adalah unik dan tidak memberikan dasar bagi generalisasi. Di negara-negara itu pertama-tama terdapat persamaan kesempatan yang lebih besar yang disertai kesempatan-kesempatan laju pertumbuhan yang sangat tinggi dalam keadaan menguntungkan tertentu. Keadaan ini tidak terdapat di kebanyakan negara berkembang.

Ketiga, kebanyakan negara berkembang kini telah menyadari bahwa mereka *tidak dapat meniru gaya konsumsi bangsa-bangsa kaya*. Pendapatan per jiwa mereka sekarang ini dan kemungkinan laju pertumbuhan pada dasawarsa-dasawarsa mendatang semakin meyakinkan mereka bahwa pola-pola konsumsi yang dapat mereka sajikan kepada rakyat mereka *sama sekali berbeda* dengan pola-pola di negara-negara maju sekarang ini. Lagi pula timbul suatu reaksi kuat terhadap implikasi-implikasi sosial dan budaya yang negatif dari gaya hidup negara-negara kaya. Sampai batas-batas tertentu, reaksi itu digerakkan oleh perdebatan yang sedang berlangsung di dunia maju mengenai harga yang dibayarnya untuk pertumbuhannya yang tidak direncanakan. Dengan demikian kini lebih banyak perhatian untuk gagasan *kebutuhan-kebutuhan dasar manusia* dan untuk menyusun strategi-strategi pembangunan yang lebih terarah pada kebutuhan dari pada berorientasi permintaan pasar. Akan tetapi gagasan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia tetap sedikit elusif, dan jelas akan berbeda dari masyarakat ke masyarakat. Tetapi tidaklah berlebihan untuk mengatakan bahwa banyak rencana pembangunan kini bertolak dari premis *kebutuhan-kebutuhan dasar lapisan-lapisan penduduk yang paling miskin* dan dari target-target dan kebijaksanaan-kebijaksanaan khusus yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu. Perencanaan konsumsi kerap kali ditempatkan di tengah dan banyak rencana pembangunan berusaha memadukan peningkatan produksi dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan distribusi dalam realokasi sumber-sumber daya investasi.

Keempat, terdapat pula sepakat kata bahwa *keadaan ekonomi lapisan-lapisan yang paling miskin tidak dapat diper-*

baik hanya dengan memberikan sedikit daya beli kepada mereka lewat rencana-rencana bantuan sosial yang sementara sifatnya. Segala perbaikan jangka panjang memerlukan peningkatan produktivitas kaum miskin dengan menyusun kembali pola-pola investasi lewat pembaruan-pembaruan institusional yang fundamental. Sampai batas-batas tertentu itu juga didasarkan atas pengalaman beberapa negara yang berusaha menekankan pembagian secara yang merugikan pertumbuhan, misalnya Sri Lanka, Birma dan Tanzania. Segera disadari bahwa kebijaksanaan pembagian serupa itu tidak akan bertahan lama karena produksi tidak berkembang cukup cepat untuk mendukungnya. Juga segera disadari bahwa dalam masyarakat-masyarakat miskin terdapat batas-batas bagi pembagian kembali pendapatan dan kekayaan yang ada dan bahwa kaum miskin harus dimasukkan dalam arus kehidupan ekonomi dengan menciptakan kesempatan-kesempatan kerja yang berarti, bukan program-program bantuan sosial. Dengan demikian tekanan bergeser untuk memikirkan sarana-sarana praktis guna meningkatkan produktivitas kaum miskin, khususnya petani kecil, buruh tani yang tidak mempunyai tanah, dan buruh di sektor urban yang informal. Untuk itu diperlukan lembaga-lembaga baru yang dapat mencapai sektor-sektor masyarakat ini karena struktur kekuasaan yang ada kerap kali didasarkan atas aliansi-aliansi yang sama sekali berlainan antara elit ekonomi. Ini juga menuntut agar kelompok-kelompok yang pendapatannya harus ditingkatkan dibatasi dengan saksama dalam rencana-rencana pembangunan dan diambil prakarsa bagi realokasi sumber-sumber daya investasi secara fundamental demi keuntungan rakyat miskin.

Kelima, juga disadari secara luas bahwa *strategi-strategi pembangunan harus ditentukan oleh kebutuhan-kebutuhan dalam negeri dan tidak oleh ekspor atau kebutuhan-kebutuhan bantuan luar negeri*. Memang valuta asing merupakan salah satu faktor penghambat yang gawat bagi akselerasi laju perkembangan di banyak negara, tetapi kesimpulan yang ditarik dari hal ini semakin berbeda dengan perumusan strategi-strategi pembangunan yang berorientasi luar negeri. Seperti dibicarakan di

tempat lain, negara-negara berkembang secara pelan-pelan mengetahui bahwa perdagangan dan pengalihan sumber-sumber daya luar negeri akan tetap marginal bagi kebutuhan-kebutuhan mereka dan bahwa mereka harus mengembangkan suatu pola produksi dan konsumsi yang lebih didasarkan atas sumber-sumber daya, tenaga dan teknologi mereka sendiri. Oleh sebab itu semakin banyak dibicarakan *pembangunan nasional atas daya sendiri*, biarpun kerangka dan arah kebijaksanaan serupa itu belum jelas.

Paling tidak terdapat beberapa pokok sepakat kata yang muncul dari perdebatan mengenai strategi-strategi pembangunan sekarang ini. Sudah barang tentu tidak semua orang akan menyetujuinya. Konsensus antara ahli-ahli ekonomi, seperti antara politisi, merupakan suatu kemewahan yang langka. Tetapi arah perubahan dalam pemikiran cukuplah jelas, dan paling tidak kita dapat bicara tentang persepsi-persepsi baru mengenai gaya-gaya pembangunan dengan suatu tingkat kepercayaan tertentu.

PILIHAN OPSI-OPSI LUNAK

Sayang tingkat kepercayaan yang sama tidak dapat diungkapkan bagi program-program atau hasil-hasil dunia berkembang. Contoh-contoh gaya-gaya pembangunan baru yang tersedia ialah contoh-contoh Cina, Kuba dan Tanzania, yang mulai menganut strategi-strategi pembangunan itu beberapa dasawarsa yang lalu dan yang pengalamannya belum dipelajari sepenuhnya atau diulas secara obyektif dalam banyak literatur ekonomi. Tetapi dalam kebanyakan kasus kata-kata berani mengenai strategi-strategi pembangunan baru *bukan pendahuluan bagi tindakan-tindakan yang berarti*. Banyak diadakan seminar mengenai soal kemiskinan di dunia maju, tetapi belum banyak analisa serius di dunia berkembang, padahal masalahnya ialah mempelajari unsur-unsur khusus suatu strategi pembangunan yang dapat dijalankan dengan baik. Di kebanyakan negara berkembang *belum ada komitmen nyata pada isi strategi-strategi pembangunan baru*, tidak peduli retorika mereka yang

berlawanan. Dan badan-badan bantuan luar negeri tidak mempunyai kedudukan nyata untuk merundingkan atau menggerakkan suatu perubahan fundamental di negara-negara berkembang. Dan setelah lima tahun perdebatan sengit mengenai gaya-gaya dan strategi-strategi pembangunan baru, kita meninjau pengalaman dalam bidang ini yang tidak banyak berarti. Kebanyakan negara berkembang *masih memilih opsi-opsi lunak* dan tidak siap untuk keputusan-keputusan berat yang diperlukan untuk menyusun kembali gaya-gaya pembangunan mereka sekarang ini. Dan seperti dikemukakan sebelumnya, seluruh pemikiran mengenai serangan langsung terhadap kemiskinan massa berada dalam bahaya menjadi suatu mode yang dapat ditinggalkan. Oleh sebab itu sekaranglah saatnya untuk membicarakan bagaimana dalam praktek serangan serupa itu dapat dilancarkan dan keputusan-keputusan fundamental mana dituntutnya dari Dunia Ketiga.

Pertama harus disadari bahwa untuk melancarkan suatu serangan langsung terhadap kemiskinan massa pertama-tama adalah *suatu keputusan politik*, bukan teknokratik. Untuk sebagian besar adalah suatu pemborosan waktu kalau perencanaan-perencana pembangunan, yang bersembunyi di sementara lorong kekuasaan, berusaha memperkirakan secara tenang luasnya kemiskinan di negara mereka, sasaran kelompok-kelompok pendapatan yang harus dicapai lewat rencana-rencana pembangunan, pembaruan-pembaruan institusional yang perlu untuk maksud ini, dan serangkaian target serta kebijaksanaan khusus yang diperlukan untuk melaksanakan rencana-rencana mereka. Dalam kenyataan ini dilakukan di sejumlah negara dan para perencana pembangunan bahkan berhasil meyakinkan diri mereka sendiri bahwa mereka sejauh ini merumuskan dan melaksanakan strategi-strategi pembangunan baru. Ini tidak lain ialah suatu ilusi. Strategi-strategi pembangunan yang baru menuntut agar *perimbangan kekuatan politik, ekonomi dan sosial disusun kembali secara begitu mendasar* sehingga, kalau tidak dicapai suatu keputusan di tingkat politik paling atas dan seluruh gerakan politik dalam negeri tidak dikerahkan di belakangnya, tindakan-tindakan perencanaan itu sebagian besar akan tetap bersifat akademis.

Dalam konteks ini adalah berguna untuk meninjau sementara rencana pembangunan India yang lama dan rencana-rencana Pakistan yang lebih baru, untuk melihat kesia-siaan kegiatan serupa itu. Banyak teknokrat dan penyusun kebijaksanaan di negara-negara ini kini meyakinkan diri mereka sendiri bahwa tiada sesuatu baru dalam sasaran serangan langsung terhadap kemiskinan massa karena ini selalu merupakan sokoguru dalam perencanaan pembangunan mereka. Mereka rupanya juga percaya bahwa sudah tidak ada sesuatu yang harus dipelajari mengenai dimensi dan hakikat kemiskinan massa dan mereka hanya geli bahwa orang-orang lain baru pada tahap sekarang ini menemukan kemiskinan. Namun mereka *salah secara tragis* karena mereka bahkan tidak berada pada ambang pintu kebijaksanaan-kebijaksanaan baru yang dibutuhkan untuk menangani masalah-masalah kemiskinan secara langsung. Sasaran mengurangi kemiskinan dalam kasus-kasus ini hanyalah suatu lapisan tipis di atas strategi-strategi pembangunan tradisional. Negara-negara ini masih diperintah oleh aliansi yang sama antara golongan-golongan vested interests seperti sebelumnya. Mereka masih belum mempunyai sistem-sistem institusional untuk mencapai lapisan-lapisan masyarakat mereka yang paling miskin atau payung politik mana pun bagi realokasi investasi demi kepentingan kaum miskin. Distribusi dinas-dinas negara di negara-negara ini kerap kali merupakan suatu unsur yang lebih meningkatkan tidak-memadainya pemerataan pendapatan dari pada mengatasinya karena kebanyakan dinas itu (pendidikan, kesehatan, air bersih, jalan-jalan) lebih menguntungkan golongan kaya dari pada kaum miskin. India dan Pakistan masih bertekad untuk mengeluarkan US\$ 2,5 milyar untuk pertahanan dan mereka mengutus perunding-perunding mereka ke segala penjuru dunia untuk minta-minta bagi setiap ratus juta dollar bantuan luar negeri. Strategi-strategi pembangunan mereka masih pincang karena kecanduan opsi-opsi lunak, khususnya bantuan luar negeri. Namun rencana-rencana pembangunan mereka memuat seluruh retorika mengenai serangan langsung terhadap kemiskinan massa, sehingga orang yang membaca rencana-rencana pembangunan itu sulit melihat adanya jurang lebar yang memisahkannya dari kenyataan.

Rencana-rencana pembangunan India dan Pakistan disebutkan di sini tidak dengan maksud untuk mengecam kedua negara ini, melainkan semata-mata untuk menunjukkan bahwa kita masih sangat jauh dari program aksi mana pun untuk menyerang kemiskinan secara langsung. Kedua negara ini juga merupakan suatu ilustrasi yang baik karena masalah-masalah kemiskinan terutama terpusat di Asia Selatan. Para pemikir dan perencana pembangunan di negara-negara ini umumnya unggul dalam menerima kerangka strategi-strategi pembangunan baru tanpa memiliki satu alat pun untuk melaksanakan strategi-strategi itu. Ini sangat merugikan. Para politisi, yang selalu mudah meyakinkan diri mereka sendiri bahwa mereka mencapai tujuan-tujuan yang mereka janjikan, secara demikian mendapat jaminan bahwa mereka berusaha sebaik mungkin untuk memberantas kemiskinan, sedangkan sistem dasarnya tetap berjalan seperti sebelumnya.

PERLUNYA ALIANSI-ALIANSI BARU

Kalau tujuan suatu serangan langsung terhadap kemiskinan massa benar-benar dikehendaki, diperlukan keputusan-keputusan berat di hampir segala bidang. Pertama, diperlukan *aliansi-aliansi baru* untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan baru itu. Di tingkat politik, suatu aliansi harus dibentuk antara kelompok-kelompok kepentingan yang menginginkan pembagian kembali pendapatan dan bermaksud mencapai lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin. Pada analisa terakhir, aliansi serupa itu harus meliputi *partisipasi kaum buruh dan petani* yang bersemangat. Biasanya unsur ketiga aliansi ini adalah *masyarakat mahasiswa*, yang umumnya sangat idealis dan memberikan banyak prakarsa dan dorongan yang diperlukan untuk memulai suatu gerakan. Aliansi serupa itu tidak mudah dibentuk. Kerap kali dia membutuhkan suatu gerakan massa yang luas untuk mengerahkan energi rakyat. Umumnya di mana gerakan itu berhasil, partai politik yang menerima dan melambangkan sasaran-sasaran pembangunan baru itu merupakan suatu kekuatan yang jauh lebih besar dari pada orang-orang pemerintah. Oleh sebab itu adalah suatu ironi,

bahwa banyak negara di Dunia Ketiga, yang masih mengandalkan aliansi tradisional mereka antara tentara, birokrasi, tuan-tuan tanah dan kaum usahawan, dalam salah satu kombinasi, menerima slogan memberantas kemiskinan. Ini hanya mungkin karena secara sinis mereka mengabaikan akal sehat massa atau karena secara naif percaya bahwa suatu aliansi vested interests masih akan mengijinkan pembaruan-pembaruan fundamental.

Dalam kenyataan, *pembaruan-pembaruan institusional yang fundamental adalah inti strategi-strategi pembangunan yang baru*. Pokok pembaruan-pembaruan ini adalah suatu perubahan dalam *penguasaan sarana-sarana produksi dan jalan masuk ke dinas-dinas kunci* sekarang ini. Biasanya golongan kaya mempunyai kekuasaan ekonomi yang besar sekali dalam sistem-sistem itu karena menguasai kebanyakan sarana produksi dalam masyarakat seperti tanah dan modal. Itulah sebabnya mengapa *landreform* dan *pemilikan industri-industri penting oleh pemerintah* telah menjadi unsur kunci dalam setiap pembaruan institusional. Tetapi pembaruan-pembaruan ini bisa menjadi dan telah menjadi suatu perbaikan yang semu (whitewash) di banyak masyarakat.¹ Kalau tidak ada kemauan politik yang dibutuhkan, tidaklah mungkin mengubah hubungan mapan antara para pemilik sarana produksi dan mereka yang tidak pernah memilikinya. Yang biasanya terjadi di banyak masyarakat ialah bahwa pemerintah menasionalisasi sejumlah industri, bank, dan dinas kunci seperti pendidikan dan kesehatan, dan menempatkannya di tangan kaum birokrat atau kelompok-kelompok kepentingan yang sama seperti sebelumnya. Secara demikian tidak mengherankan bahwa pembaruan-pembaruan ini tidak banyak berarti dan bukan penyusunan kembali masyarakat yang nyata. Inilah yang terjadi di banyak negara Asia Selatan di mana kaum birokrat atau tuan tanah atau industrialis dengan mudah dan semangat menerima segala lambang dan slogan sosialisme.

1 Lukisan ini berlaku untuk Landreform di India, Pakistan dan Bangladesh. Lihat Doreen Warriner, "Land Reform and Economic Development", dalam Carl Eicker dan Lawrence Wilt, Ed., *Agriculture in Economic Development* (New York, 1964)

Di samping pembaruan-pembaruan institusional dalam penguasaan sarana-sarana produksi, juga harus ada *perubahan dalam perataan pelayanan-pelayanan sosial kepada lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin*. Pada analisa terakhir, adalah persamaan kesempatan, bukan persamaan pendapatan, yang menentukan bagi pertumbuhan mendatang di negara-negara berkembang. Kepada kaum miskin tidak diberikan persamaan kesempatan ini, bukan saja akibat pembagian pendapatan yang berlaku tetapi terutama karena mereka tidak mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapatkan pendidikan, kredit, fasilitas umum dan pelayanan-pelayanan lain yang disajikan oleh sektor swasta maupun pemerintah. Dengan demikian kemiskinan semula mereka menjadi suatu hambatan berat bagi usaha untuk memperbaiki keadaan mereka. Salah satu hal yang harus dilakukan dalam semua komisi perencanaan nasional di Dunia Ketiga ialah menilai secara kuantitatif pembagian manfaat dari dinas-dinas pemerintah kepada berbagai kelompok pendapatan dalam masyarakat. Kerap kali akan sangat mengejutkan banyak penyusun kebijaksanaan bagaimana pemberi pelayanan-pelayanan sosial sama sekali *tidak menyamakan kesempatan*, tetapi justru merugikan kepentingan kaum miskin di banyak masyarakat. Kejutan serupa itu mungkin merupakan suatu prasyarat yang perlu untuk memaksa pemerintah yang bersangkutan *membagi kembali pelayanan-pelayanan sosial mereka* secara yang berlainan untuk mempermudahnya bagi kaum miskin dan secara demikian menunjang terwujudnya persamaan kesempatan yang lebih besar.

STRATEGI-STRATEGI KEBUTUHAN

Salah satu tema dalam strategi-strategi pembangunan baru, yang rupanya paling disenangi oleh para perencana pembangunan dan penyusun kebijaksanaan, adalah *konsep kebutuhan-kebutuhan dasar manusia*. Sekarang pada umumnya diterima bahwa dalam masyarakat-masyarakat miskin perencanaan produksi pada permulaan harus diarahkan pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar. Banyak negara yang sangat miskin begitu kekurangan sumber-sumber daya sehingga

mereka mengakui bahwa bahkan sasaran memenuhi kebutuhan-kebutuhan manusia yang minim dalam pangan, pakaian, pendidikan, kesehatan dan perumahan akan sulit dicapai selama dasawarsa mendatang ini kalau segala energi sistem politik dikerahkan untuk maksud itu. Akan tetapi mengherankan betapa sedikit usaha dilakukan dalam bidang ini di kebanyakan negara Dunia Ketiga.

Paling tidak terdapat *tiga langkah* yang perlu untuk merumuskan suatu strategi pembangunan yang berorientasi kebutuhan. Pertama, *kelompok-kelompok target* (golongan miskin di kota atau desa, petani kecil, buruh tani dan sebagainya) *harus dibatasi dengan saksama* setelah dikumpulkan data mengenai wajah kemiskinan di negara-negara itu. Kedua, studi-studi kuantitatif harus dilakukan untuk memperkirakan jumlah penduduk yang di bawah kebutuhan-kebutuhan manusia yang minim (seperti dibatasi oleh masyarakat itu) dan dibuat suatu *perkiraan mengenai target-target produksi dan investasi* yang harus ditetapkan untuk memenuhi target-target konsumsi itu selama suatu periode tertentu. Ketiga, *alat-alat yang diperlukan untuk implementasinya harus dibatasi* untuk menunjukkan bagaimana target-target konsumsi itu harus dicapai dalam suatu pasar di mana isyarat-isyarat permintaan mungkin menunjukkan arah lain. Ini boleh jadi menuntut suatu perubahan dasar dalam semua isyarat harga, sejumlah pengawasan umum atas produksi dan investasi dan suatu sistem baru untuk mencapai kaum miskin dan meningkatkan produktivitas jangka panjang mereka. Waktu ini tiada bukti bahwa ketiga langkah ini diperhatikan secara serius oleh para perencana pembangunan di Dunia Ketiga, bahkan di negara-negara yang secara resmi terikat janji untuk memerangi kemiskinan secara langsung.

Pengumpulan data sudah barang tentu merupakan yang paling mudah di antara tugas-tugas itu, biarpun ternyata sulit melakukannya di banyak negara berkembang. Biarpun telah banyak usaha dilakukan dalam bidang ini, kita masih belum mempunyai banyak survey yang baik mengenai pembagian pendapatan, nutrisi dan distribusi pelayanan-pelayanan sosial.

Mungkin hal ini adalah akibat sifat sensitif banyak informasi itu karena studi serupa itu bisa menimbulkan suatu perdebatan sengit mengenai soal-soal keadilan sosial dalam negeri.¹ Akan tetapi kalau para politisi takut bahwa pengumpulan data serupa itu akan menyinggung perasaan, orang tidak dapat mengharapkan komitmen yang nyata dari mereka akan inti strategi pembangunan baru.

Sekali target-target konsumsi ditetapkan sehubungan dengan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, orang harus *menyesuaikan perencanaan produksi dan investasi dengan perencanaan konsumsi ini*. Adalah jelas bahwa isyarat-isyarat pasar, yang dipengaruhi oleh pembagian pendapatan yang berlaku, kiranya akan sangat berlainan dengan target-target konsumsi khusus serupa itu. Tiada alasan mengapa pasar harus menghasilkan jenis barang-barang konsumsi esensial yang diperlukan bagi strategi serupa itu, kalau kaum miskin tidak mempunyai daya beli untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pasar. Oleh sebab itu salah satu tugas yang penting ialah *membetulkan segala isyarat harga dan insentif ekonomi* demikian rupa sehingga mendukung produksi barang-barang konsumsi yang esensial. Pada analisa terakhir mekanisme pasar adalah suatu kekuatan besar dan para perencana pembangunan harus belajar bagaimana menggunakannya untuk menunjang sasaran-sasaran nasional mereka. Bahkan di Cina sistem harga memainkan suatu peranan penting dalam alokasi sumber-sumber daya dalam kerangka sosial, biarpun segala isyarat harga dan insentif ekonomi diubah secara drastis sehingga *tunduk pada sasaran-sasaran negara yang menyeluruh*. Di banyak negara berkembang *sistem harga kerap kali menghambat sasaran alokasi sumber-sumber daya untuk kebutuhan-kebutuhan dasar*. Bahkan bila isyarat-isyarat harga dibetulkan, fokus kebijaksanaan serupa itu umumnya ialah memberikan subsidi bagi barang-barang konsumsi kepada golongan miskin, yang kerap kali mencegah produksinya oleh sektor swasta, dan secara demikian menghambat sasaran yang diinginkan oleh masyarakat-masyarakat ini.

¹ Dapat saya sebutkan kegemparan yang terjadi di Pakistan ketika pada awal 1968 saya mengumumkan sebagian informasi yang dikumpulkan oleh isteri saya mengenai pemilikan kekayaan industri oleh dua puluh dua kelompok keluarga. Lihat karangan saya "Pakistan's 22 Families," *London Times*, 22 Maret 1973.

Akan tetapi komponen mekanisme implementasi yang paling penting adalah *sistem distribusi yang dapat mengalokasi sumber-sumber daya kepada kelompok-kelompok yang lebih miskin dan secara demikian meletakkan dasar untuk meningkatkan produktivitas mereka*. Sistem-sistem distribusi ini mencakup suplai sumber-sumber daya yang dapat ditanamkan, modal kerja, prasarana yang perlu, dan pelayanan-pelayanan sosial lain yang diperlukan oleh kaum miskin untuk ikut dalam-pertumbuhan ekonomi. Kebanyakan negara berkembang mempunyai sistem-sistem distribusi yang sangat jelek untuk mencapai lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin. Ini bukan suatu kebetulan, tetapi mengungkapkan kenyataan-kenyataan politik dan ekonomi di negara-negara itu. Karena kaum kaya mempunyai daya beli dan merekalah yang dianggap pantas mendapat kredit, tak terhindarkan bahwa mereka menguasai kebanyakan struktur institusional dan mendapatkan bagian yang paling besar dari pelayanan-pelayanan sosial sistem. Umumnya suatu jawaban dangkal atas masalah ini ialah nasionalisasi pelayanan-pelayanan oleh pemerintah. Yang paling populer adalah nasionalisasi bank-bank. Akan tetapi nasionalisasi bank-bank tanpa suatu kebijaksanaan kredit nasional sama sekali tidak berguna. Yang sebenarnya diperlukan ialah *pembatasan sasaran-sasaran kredit* yang saksama — kelompok pendapatan yang mana akan mendapat kredit yang mana — bukan pemilikan sistem kredit secara simbolis. Secara demikian banyak negara menasionalisasi bank-bank tetapi tidak mengubah sistem pemberian kredit.

Pertimbangan-pertimbangan ini bahkan lebih berlaku untuk daerah-daerah pedesaan yang kerap kali diperintah oleh struktur-struktur kekuasaan feodal dan dimana pemberian kredit dan pelayanan-pelayanan lain umumnya jatuh di tangan para tuan tanah dan kelompok-kelompok kekuasaan tradisional lain. Negara-negara berkembang belum berhasil menemukan suatu alternatif liberal untuk komune Cina, yang menempatkan semua pelayanan dalam komunitas di bawah payung politik dan ekonomi yang sama sehingga dapat berfungsi secara efisien dan adil sebagai sistem distribusi untuk daerah-daerah pedesaan. Banyak alternatif telah dicoba, dari koperasi desa di anak benua

Asia sampai desa-desa *Ujjama* di Tanzania, tetapi tiada yang berfungsi secara aman dan berlanjut sebagai sarana untuk memberikan pelayanan-pelayanan kepada kelompok-kelompok pedesaan. Pada analisa terakhir ini menuntut, agar kekuasaan politik dan ekonomi di tingkat lokal disusun kembali secara fundamental dan itu tidak mungkin tanpa suatu gerakan massa atau revolusi rakyat. Ini merupakan tantangan yang paling berat bagi para penyusun kebijaksanaan Dunia Ketiga. Menerima strategi-strategi pembangunan baru tanpa mengembangkan sistem-sistem pembagian baru kiranya akan merupakan usaha yang sia-sia.

SUATU KONSEP SWA-DAYA YANG DINAMIS

Suatu komponen esensial strategi-strategi pembangunan yang baru ialah konsep *swa-daya* (self-reliance). Konsep ini belum dibatasi secara memadai dalam kebanyakan literatur Barat dan masih dikacaukan dengan suatu gerakan menuju otarki dan kerap kali ditafsirkan terlalu sempit dalam arti apa yang terjadi dengan perdagangan suatu negara. Dalam kenyataan konsep swa-daya harus dilihat sebagai suatu *filosofat hidup yang komprehensif*. Ungkapannya yang paling baik umumnya terdapat dalam tulisan-tulisan Mao. Suatu definisi yang baik juga diberikan oleh *Deklarasi Cocoyoc* :

"Kaini percaya bahwa satu strategi dasar pembangunan haruslah meningkatnya swa-daya nasional. Yang dimaksud bukanlah otarki. Dia berarti keuntungan bersama dari perdagangan dan kerjasama serta suatu pembagian sumber-sumber daya yang lebih wajar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar. Dia berarti percaya-diri, pertamanya mengandalkan sumber-sumber daya sendiri, manusia maupun alam, dan kemampuan untuk menentukan tujuan dan mengambil keputusan secara otonom. Dia menolak ketergantungan pada pengaruh-pengaruh dan kekuasaan-kekuasaan ekstern yang dapat diubah menjadi tekanan politik. Dia menolak pola-pola perdagangan yang memeras yang merampas sumber-sumber daya negara-negara demi perkembangan sendiri. Jelas ada tempat untuk pengalihan teknologi, tetapi tekanan harus diletakkan pada penyesuaian dan diciptakannya teknologi lokal. Dia berarti desentralisasi perekonomian dunia, dan kadang-kadang juga desentralisasi perekonomian nasional untuk meningkatkan perasaan partisipasi pribadi. Tetapi dia juga berarti meningkatnya kerjasama internasional menuju swa-daya kolektif. Di atas semuanya itu dia berarti kepercayaan akan orang-orang dan bangsa-bangsa, mengandalkan kemampuan orang-orang itu sendiri untuk menemukan dan menghasilkan sumber-sumber daya dan teknik-teknik baru, untuk meningkatkan kemampuan mereka untuk menyerapnya, untuk menggunakannya secara yang menguntungkan masyarakat, untuk sedikit banyak memimpin perekonomian, dan untuk menyusun cara hidup mereka sendiri."¹

1 "Cocoyoc Declaration," *Development Dialogue*, No. 2, 1974

Lebih terperinci, terdapat *empat unsur yang penting* dalam konsep swa-daya. Pertama, masyarakat *tidak boleh memasukkan barang-barang konsumsi mana pun yang tidak dapat dinikmati mayoritas penduduk yang luas* pada tahap perkembangan yang bersangkutan. Ini secara esensial menggarisbawahi rationale Cina untuk mengandalkan sepeda dan bis-bis umum dan bukan memasukkan mobil-mobil, yang sudah barang tentu hanya akan dimiliki sedikit orang yang diistimewakan dalam negara pada tingkat pendapatan per jiwa yang rendah. Ini berarti bahwa berdasarkan perundangan tidak dibolehkan dalam masyarakat barang-barang konsumsi yang tidak dapat dinikmati massa dengan pendapatan per jiwa mereka.¹

SERANGAN LANGSUNG TERHADAP KEMISKINAN

Kedua, konsep swa-daya berarti *penggunaan sumber-sumber daya dan teknologi pribumi secara maksimal*. Pada tahap pertama pembangunan yang merangsang, banyak negara berkembang terburu-buru membuang pola-pola budaya tradisional mereka atau penggunaan ketrampilan-ketrampilan tradisional mereka. Ini kerap kali mengungkapkan kurangnya

1 Pada awal 1960-an saya sangat terkesan dengan cara Yugoslavia melaksanakan strategi ini. Pada suatu kunjungan singkat ke Beograd, saya menemukan dalam diskusi-diskusi saya dengan para perencana nasional bahwa mereka mengorbitkan suatu lemari es standar yang sangat kecil sebagai suatu tahap pertama yang dapat dimiliki seluruh masyarakat pada tahap perkembangan itu, dan dengan sengaja merencanakan untuk meningkatkan ukuran dan mutu lemari es itu pada waktu pendapatan per jiwa meningkat. Demikian pun, dalam kunjungan saya ke Cina pada bagian kedua 1960-an saya menemukan bahwa mereka mengorbitkan tiga barang konsumsi di komune-komune yang dapat dimiliki oleh perorangan, yaitu mesin jahit, radio dan sepeda. Ini adalah barang-barang insentif yang — saya diberitahu — telah dimiliki oleh sekitar 70% penduduk komune. Waktu itu berlangsung suatu perdebatan bersemangat mengenai barang konsumsi yang harus menyusul yang sekaligus memenuhi suatu kebutuhan esensial dan dapat diperoleh mayoritas penduduk komune dengan meningkatnya produktivitas.

kepercayaan dan kebanggaan atas masa lampau mereka dan suatu nafsu gila untuk mengikuti langkah-langkah dunia maju. Strategi pembangunan Cina merupakan satu kekecualian dengan meramu warisan lampaunya dengan kebutuhan-kebutuhan mendatangnya. Ini nampak dalam penggunaan ketrampilan-ketrampilan Cina kuno untuk menghasilkan barang-barang baru, dan dalam improvisasi organisasi-organisasi dan teknologi yang relevan, dari "dokter-dokter kaki telanjang" sampai sarana-sarana padat karya untuk membangun gedung-gedung dan bendungan-bendungan raksasa. Dewasa ini terdapat ruang yang luas di Dunia Ketiga untuk lebih banyak menggunakan sumber-sumber daya lokal dan teknologi pribumi. Teknologi ini tidak dapat dikembangkan di lembaga-lembaga internasional di luar Dunia Ketiga karena hal itu akan merupakan suatu ejekan ironis bagi konsep teknologi pribumi itu sendiri. Dia harus dilakukan dalam masyarakat-masyarakat ini. Dalam kenyataan, kalau tekanan masyarakat adalah pada produksi barang-barang esensial yang sederhana, re-orientasi dalam strategi pembangunan dengan sendirinya akan membimbing ke arah tekanan atas sumber-sumber daya dan teknologi pribumi.

Ketiga, negara-negara berkembang harus menganggap *ketergantungan mereka pada bantuan luar negeri sebagai minimum yang dibutuhkan, bukan maksimum yang dapat dirundingkan*. Di kebanyakan negara Dunia Ketiga terdapat ruang yang luas untuk mengurangi ketergantungan akan bantuan luar negeri sekarang ini tanpa menurunkan laju pertumbuhan mereka. Sayangnya, besarnya bantuan asing telah menjadi suatu permainan politik dan nasional yang serius di banyak negara berkembang, sehingga energi para penyusun kebijaksanaan teratas kerap kali dihabiskan di luar negeri untuk membujuk donor-donor yang enggan agar memberikan bantuan tambahan. Adalah mengherankan dan tragis betapa cepat kriterium untuk menilai sukses banyak birokrat dan penyusun kebijaksanaan di negara-negara mereka menjadi kecakapan mereka untuk merundingkan bantuan luar negeri. Ini umumnya begitu memalsukan isyarat-isyarat dalam masyarakat sehingga di beberapa masyarakat lebih banyak analisa dan waktu digunakan untuk

merundingkan bantuan dari pada untuk mengerahkan sumber-sumber daya domestik atau untuk mengalokasikannya secara rasional dan adil.¹

Akhirnya konsep swa-daya juga berarti bahwa Dunia Ketiga harus dilepaskan dari hubungan ketergantungannya dengan negara-negara maju dari masa lampau. Banyak negara berkembang begitu erat terjalin dengan bekas-bekas penjajah mereka secara politik, ekonomi dan sosial, sehingga guncangan kecil di negara-negara induk ini dapat menimbulkan gempa bumi di dunia berkembang. Hal ini nampak dengan jelas pada tahun 1974 dan 1975 ketika dunia maju mengalami resesi dan penghentian suplai minyak untuk sementara waktu, yang mempunyai suatu akibat besar atas permintaan akan bahan-bahan mentah dari negara-negara berkembang dan atas laju pertumbuhan yang dapat dipertahankan oleh Dunia Ketiga sehubungan dengan menurunnya pertumbuhan di negara-negara OECD.²

Suatu pembangunan nasional yang swa-daya harus mampu melindungi taraf-taraf hidup yang perlu dari kejutan-kejutan ekstern serupa itu. Pertama ini berarti bahwa suatu bagian sentral strategi pembangunan serupa itu haruslah *fokus pada produksi pangan* sehingga masyarakat paling tidak dapat memberi makan kepada dirinya sendiri, tidak peduli perkembangan-perkembangan internasional. Suatu aspek lain ialah bahwa negara-negara Dunia Ketiga harus bekerjasama untuk mengatur *swa-daya kolektif* sehingga mereka mendapatkan perlindungan terhadap kegoncangan-kegoncangan sementara di negara-negara maju.

1 Dari pengalaman saya di Pakistan menjelang akhir 1960-an saya dapat membuktikan bahwa lebih banyak energi dan waktu kerap kali digunakan untuk menyiapkan dokumen-dokumen bagi konsortia bantuan setiap tahun dari pada untuk menyusun rencana-rencana pembangunan tahunan.

2 Pertumbuhan di negara-negara OECD menurun menjadi 3,4% tahun 1970-1974 dari 4,9% dalam dasawarsa-dasawarsa sebelumnya, tetapi laju pertumbuhan penghasilan-penghasil komoditi primer yang paling miskin menurun dari 4,4% menjadi 1,6% dalam periode yang sama. Data dari World Bank, *Prospects for the Developing Countries, 1976-1980*, Juli 1975

PERANAN BANTUAN INTERNASIONAL.

Apakah peranan yang dapat dimainkan oleh bantuan internasional dalam perumusan atau implementasi strategi-strategi pembangunan baru ini? Paling banter peranannya adalah *marginal* dan *menunjang* usaha-usaha pembangunan nasional: bantuan internasional tidak dapat memainkan peranan sebagai pemrakarsa. Bantuan luar negeri dapat memperkuat kekuatan-kekuatan yang bekerja untuk strategi-strategi pembangunan baru kalau negara yang bersangkutan telah menetapkan jalannya dan melancarkan serangan langsungnya terhadap kemiskinan massa. Tetapi donor-donor luar negeri sama sekali tak berdaya kalau tiada kemauan politik di negara-negara berkembang, atau kalau tidak dibentuk sistem-sistem pembagian yang diperlukan, atau kalau tidak dilakukan pembaruan-pembaruan institusional yang perlu. Adalah naif untuk mengira bahwa para donor dapat turun tangan dalam situasi-situasi ini dengan uang atau bantuan teknis mereka dan menyusun kembali masyarakat-masyarakat itu secara mendalam. Adalah lebih penting mengetahui kenyataan itu dalam iklim sekarang ini di mana terutama badan-badan bantuan luar negerilah yang berbicara tentang strategi-strategi pembangunan baru dan serangan langsung terhadap kemiskinan. Kata-kata serupa itu bisa mempunyai akibat-akibat negatif, kalau negara-negara berkembang itu sendiri tidak yakin bahwa ini pada hakikatnya adalah tugas mereka sendiri dan bahwa tiada jumlah bantuan asing dapat mengambil atau mempermudah keputusan-keputusan nasional berat yang harus mereka ambil.

Akan tetapi kalau suatu negara tertentu telah terikat pada tujuan-tujuan baru dan bertekad untuk mengambil langkah-langkah yang perlu untuk melaksanakannya, maka bantuan asing dapat menolong dalam proses ini. Dia dapat menolong pertama-tama dengan *menerima konsep kebutuhan-kebutuhan dasar manusia dan mendukung produksi serta investasi* yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan ini. Ini mungkin akan ditolak sebagai campur tangan imperialis oleh sementara donor, yang bagaimana pun kerap kali dikecam dalam hal ini dan enggan untuk terlibat lebih lanjut dalam kontroverse-

kontroverse. Tetapi jarang diakui bahwa bantuan asing itu sendiri adalah suatu tindakan intervensi dalam urusan politik dan ekonomi suatu negara dan, kalau orang harus campur tangan, paling tidak orang harus campur tangan dalam suatu perjuangan baik. Kapan saja dimasukkan ke dalam suatu masyarakat, bantuan asing itu memperkuat sementara lembaga atau sementara lapisan masyarakat, atau sementara sektor produksi secara yang merugikan lain-lain, sehingga intervensi adalah suatu kenyataan kehidupan. Oleh sebab itu badan-badan bantuan asing tidak perlu lebih sungkan atau defensif kalau intervensi mereka didasarkan atas strategi memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia.

PENUTUP

Perdebatan mengenai strategi pembangunan baru kini mencapai titik yang gawat. Perdebatan ini bisa menjadi suatu latihan intelektual semata-mata kalau negara-negara berkembang tidak berbuat sesuatu serius atau fundamental untuk menyusun kembali masyarakat-masyarakat mereka. Kalau hal ini terjadi, maka kita tidak dapat meramalkan kecuali kekacauan, anarki, dan ketidakstabilan politik di masa depan. Di lain pihak, terdapat pula suatu peluang untuk menuangkan strategi pembangunan baru itu dalam tindakan kebijaksanaan politik dan ekonomi yang praktis. Ini tidaklah mudah. Diperlukan suatu komitmen politik yang sungguh-sungguh, pengerahan suatu gerakan politik massa, pembaruan-pembaruan institusional yang fundamental, dan beberapa keputusan serta pilihan yang berat. Maksud tulisan ini adalah menempatkan fokus pada sementara isyu itu, tidak untuk memberikan suatu cetak biru yang komprehensif untuk aksi — yang hanya dapat disiapkan oleh masyarakat-masyarakat itu sendiri — tetapi untuk memberikan suatu ikhtisar di mana kita berdiri dalam debat ini. Analisa ini tidaklah sangat menyenangkan dari sudut pandangan Dunia Ketiga. Kalau kebijaksanaan-kebijaksanaan tidak berubah secara radikal pada bagian terakhir dasawarsa 1970-an, kebanyakan negara Dunia Ketiga akan mengalami suatu pergolakan yang terus menerus. Akan tetapi terdapat cukup insentif dan tekanan untuk mengadakan perubahan. Kita hanya mengharap bahwa perubahan ini terjadi pada waktunya.

MENINGKATKAN PENDAPATAN SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA

S. Sunarto NDARU MURSITO

Pada saat sekarang ini negara kita Indonesia masih tergolong negara agraris, sebab sebagian besar dari penduduknya bekerja dalam lapangan pertanian (agraria). Sebagian besar angkatan kerja di Indonesia memang penghidupannya dari bidang agraria. Agraria di sini dimengerti dalam arti luas, yaitu meliputi pertanian, peternakan, perikanan dan kehutanan. Menurut Biro Pusat Statistik penggolongan angkatan kerja di Indonesia dewasa ini adalah sebagai berikut : dalam bidang agraria 59,1%, dalam bidang perdagangan 15%, dalam bidang jasa 13,9%, dalam bidang industri 8,1% dan dalam bidang lainnya 3,9%.¹

NEGARA AGRARIS YANG BELUM KUAT

Sebagai negara agraris senyatanya angkatan kerja di Indonesia cukup terpusat pada bidang kerja agraris. Atas predikatnya sebagai negara agraris ternyata Indonesia merupakan negara agraris yang belum tangguh dan belum 'sembada' (sembada = dapat memenuhi tuntutan). Sebab jika mengandalkan diri pada produksi agrarisnya saja, negara kita belum mampu untuk membiayai kebutuhan pokok ekonomi dan pembangunannya. Seperti halnya seseorang baru dapat dianggap sebagai petani

¹ Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja Di Indonesia Triwulan IV 1977*, (Jakarta, Maret 1978)

yang tangguh dan sembara, kalau dia mampu membiayai kebutuhan dan pembangunan hidupnya dengan penghasilan taninya.

Terbukti tanpa memperhitungkan sektor minyak bumi, Indonesia sebagai negara agraris mengalami defisit besar dalam neraca perdagangannya. Ini dapat ditunjukkan dari data yang dikemukakan oleh Biro Pusat Statistik¹, bahwa tanpa memperhitungkan minyak bumi maka neraca perdagangan Indonesia dalam tahun 1969 mengalami defisit sebesar US \$ 299 juta, dalam tahun 1972 meningkat defisit US\$ 666,8 juta, meningkat terus menjadi US\$ 2.724 juta dalam tahun 1975, dan defisit menurun menjadi US\$ 1.943,5 juta dalam tahun 1977.

Tampak janggal bahwa dalam tahun 1977 (data tahunan terbaru) Indonesia yang memiliki tanah agraria yang demikian subur harus mengimpor hasil-hasil produksi pertanian yang seharusnya dapat dihasilkannya sendiri. Hasil-hasil pertanian tersebut harus diimpor dari negara agraris lain, bahkan dari negara industri. Sebagai contoh :

- (1) Beras diimpor sekitar 2 juta ton seharga US \$ 678 juta, antara lain dari Thailand, U.S.A., Birma, R.R.C., Australia dan Korea Utara.
- (2) Gula diimpor sekitar 222 ribu ton seharga US \$ 102 juta, antara lain dari India, Kuba, Brasilia dan Vietnam Utara.
- (3) Kapas diimpor sekitar 66 ribu ton seharga US \$ 101 juta, antara lain dari U.S.A., Uni Soviet, Sudan, R.R.C. dan Tanzania.
- (4) Kedelai diimpor sekitar 90 ribu ton seharga US \$ 22 juta, antara lain dari U.S.A., Argentina, Brasilia dan Honduras.
- (5) Cengkeh diimpor sekitar 4 ribu ton seharga US \$ 14 juta, antara lain dari Singapura, Tanzania dan Malagasi.
- (6) Minyak kelapa diimpor sekitar 11 ribu ton seharga US \$ 3,2 juta dan kopra sekitar 6 ribu ton seharga US \$ 1,1 juta.
- (7) Buah-buahan, yaitu jeruk diimpor sekitar 7 ribu ton seharga US \$ 2,5 juta dan apel sekitar 6 ribu ton seharga US \$ 3 juta.
- (8) Coklat dan hasil olahannya diimpor sekitar 1,4 ribu ton seharga US \$ 2 juta.

Di samping itu cukup banyak pula hasil produksi peternakan dan perikanan, yang sebenarnya dapat diusahakan sendiri, tetapi masih harus diimpor, seperti susu bubuk, susu dalam bentuk lain dan mentega yang kesemuanya seharga US \$ 63 juta,

1 Biro Pusat Statistik, *Impor 1977 Menurut Jenis Barang dan Negara Asal*, (Jakarta, Mei 1978)

sedangkan daging ternak, ikan dan hasil olahannya mencapai harga US \$ 12 juta.¹

Keseluruhan jumlah harga hasil-hasil agraria (pertanian, peternakan, perikanan) yang diimpor Indonesia di atas meliputi jumlah melebihi satu milyar US dollar. Ternyata negara Indonesia masih harus mengimpor barang-barang produksi agraris seharga melebihi satu milyar US dollar setahunnya, padahal barang-barang tersebut dapat diproduksi sendiri. Sebagai negara agraris yang melimpah potensinya Indonesia justru yang seharusnya mendapat surplus ekspor produksi agraris tersebut sekurang-kurangnya satu milyar US dollar itu.

Bidang pertanian Indonesia yang masih terbelakang itu dapat dibandingkan dengan bidang pertanian yang sudah maju, misalnya pertanian Amerika Serikat. Di Amerika Serikat angkatan kerja pertanian hanya meliputi 4% dari seluruh angkatan kerja. Namun angkatan kerja pertanian ini sudah begitu majunya, sehingga mampu menyuplai kebutuhan hasil produksi agraris negaranya dan bahkan bisa mengekspornya dalam jumlah yang besar. Dalam tahun 1975 Amerika Serikat untuk kebutuhannya mengimpor hasil-hasil pertanian seharga US \$ 8.508 juta. Sebaliknya, pertaniannya sendiri yang hanya melibatkan 4% dari seluruh angkatan kerja itu sanggup mengekspor hasil-hasil pertanian seharga US\$ 15.487 juta.² Adapun hasil-hasil pertanian yang diimpor Amerika Serikat itu pun terbatas pada produk yang tidak dapat diusahakan di dalam negerinya.

SEBAB-SEBAB KELEMAHAN PERTANIAN INDONESIA

Memang harus diakui bahwa bidang pertanian Indonesia masih lemah dan kurang produktif. Sumbangannya tidak sepadan dengan prosentase angkatan kerjanya. Bidang pertanian Indonesia dan angkatan kerjanya tidak produktif itu disebabkan

1 *Ibid.*

2 "United States of America" dalam *A World Survey*, Vol. II, (Europa Publications London, 1977)

antara lain : karena teknologinya belum maju, banyaknya tanah garapan yang luasnya tidak memadai, komunikasi dan transportasi yang belum baik, dan keadaan pemasaran yang kurang mendorong peningkatan produksi.

Untuk dua sebab yang terakhir itu dapat dimengerti dari data yang dikemukakan oleh Ditjen Pembangunan Desa,¹ bahwa ternyata baru 4,5% desa saja di Indonesia memiliki prasarana yang cukup baik, 30% desa dengan prasarana cukup, dan 65,5% desa dengan prasarana yang sangat kurang. Prasarana ini meliputi prasarana produksi, perhubungan, pemasaran dan sosial. Karenanya tidak mengherankan kalau petani biasanya banyak yang terjerat oleh tengkulak, ijon ataupun rentenir/lin-tah darat.

Sempitnya tanah garapan khususnya menjadi masalah untuk pertanian di pulau Jawa. Sebab pulau Jawa berpenduduk sudah demikian padatnya, dan penduduk ini umumnya sebagai angkatan kerja kemampuannya lebih siap kepada usaha kerja pertanian. Sehingga tanah pertanian sudah terbagi-bagi dalam tanah garapan yang kecil-kecil, malahan banyak pula orang yang tidak mempunyai tanah garapan sama sekali. Karena kurangnya tanah garapan itu mereka terpaksa harus bekerja sebagai buruh tani, yaitu membantu usaha tani orang lain dengan mendapat upah atau mereka harus menyewa tanah garapan milik orang lain.

Atas dasar luasnya tanah garapan biasanya petani di pulau Jawa digolongkan dalam petani luas (tanah garapannya melebihi 1 hektar), petani menengah (tanah garapannya antara 0,5 sampai 1 hektar), dan petani gurem (tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar). "Gurem" dalam bahasa Jawa adalah nama untuk kutu ayam yang kecil sekali, dari sini dipakai untuk menamai petani-petani kecil yaitu "petani gurem". Sensus Pertanian Tahun 1973 menunjukkan bahwa dalam tahun itu sebagian besar petani di Jawa adalah petani gurem. Tabel 1 berikut ini memperlihatkan penggolongan usaha tani/rumah tangga petani di Jawa dengan luas-luas tanah garapannya.

1 Warta Berita *Antara*, 7 Nopember 1977

MENINGKATKAN PENDAPATAN PERTANIAN

Tabel 1

BANYAKNYA USAHA TANI DAN LUAS TANAH MENURUT GOLONGAN LUAS TANAH GARAPAN DI PULAU JAWA TAHUN 1973

Golongan Luas Tanah Garapan dalam Ha.		Jumlah Usaha Tani (%)	Jumlah Luas Tanah Garapan dalam Ha. (%)
1.	0 — 0,10	394.731	25.002
2.	0,10 — 0,20	1.437.369	211.467
3.	0,20 — 0,30	1.373.448	334.270
4.	0,30 — 0,40	1.036.284	357.285
5.	0,40 — 0,50	732.989	322.959
Total 0 — 0,50		4.974.821 (57,4)	1.251.003 (22,7)
6.	0,50 — 0,60	745.531	397.687
7.	0,60 — 0,75	678.167	453.030
8.	0,75 — 1,00	727.149	614.149
Total 0,50 — 1,00		2.150.847 (24,8)	1.464.866 (26,6)
9.	1,00 — 2,00	1.128.752	1.476.675
10.	2,00 — 3,00	256.974	595.363
11.	3,00 — 4,00	78.727	262.650
12.	4,00 — 5,00	34.120	147.760
13.	5,00 — 7,50	27.261	157.591
14.	7,50 — 10,00	7.462	63.212
15.	10,00 — 15,00	3.612	41.878
16.	15,00 +	1.870	44.117
Total lebih dari 1,00		1.538.778 (17,8)	2.789.246 (50,7)
Seluruh Pulau Jawa		8.664.446 (100)	5.505.115 (100)

Sumber : Biro Pusat Statistik, *Sensus Pertanian 1973*, Jilid 1 Pebruari 1976

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa di pulau Jawa petani gurem merupakan 57,36%, sedangkan petani menengah 24,84%, dan petani luas 17,80% dari keseluruhan usaha tani (tahun 1973). Sebenarnya apa yang disebut petani luas di pulau Jawa dengan milik tanah garapan sebesar 1 hektar itu belumlah luas, paling sekedar cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Maka dalam kebijaksanaan transmigrasi kepada masing-masing

keluarga transmigran oleh pemerintah dibagikan tanah garapan sekurang-kurangnya 2 hektar, supaya rumah tangga transmigran ini mendapatkan nafkah lebih dari cukup.

Andaikata yang dipakai sebagai ukuran menggolongkan petani luas adalah rumah tangga petani yang memiliki tanah garapan 2 hektar ke atas, maka petani luas di pulau Jawa hanya berjumlah 410.026 atau 4,76% saja. Jumlah petani menengah menjadi 3.279.599 atau 37,88% dan petani gurem tetap 4.974.821 atau 57,36%. Jika diperhitungkan orang yang menguasai tanah pertanian seluas 7,5 hektar ke atas adalah tuan tanah, maka dalam tahun 1973 itu di Jawa terdapat 12.944 orang tuan tanah yang resmi terdaftar, belum yang tersamar. Dalam perkembangan selama 6 tahun sejak 1973 sampai 1979 disinyalir jumlah tuan-tuan tanah tersebut bertambah. Dengan pertambahan penduduk di pedesaan sedangkan tanah pertanian tidak bertambah, selama 6 tahun itu jumlah petani gurem di Jawa pasti telah meningkat.

Mengenai luas penggunaan irigasi dalam pertanian di Indonesia dapat ditunjukkan data yang disusun oleh Team Tehnis Dep. Pertanian, Dep. PUTL, Dep. Nakertranskop, Dep. Pertambangan dan Dep. Perindustrian seperti dikemukakan oleh Ketua Umum DPP HKTI, Martono dalam "Penjelasan Tentang Data-data Bahan Dengar Pendapat Dengan Komisi IV DPR—RI".¹ Tabel 2 memperlihatkan data tersebut dilengkapi data luas daratan per pulau dari Biro Pusat Statistik.²

Dari Tabel 2 terlihat bahwa baru kurang dari sepertiga atau 30,5% usaha tani di Indonesia sudah menggunakan teknik irigasi untuk bisa meningkatkan produktivitas. Namun, dari luas areal irigasi ini pun kurang lebih dua pertiganya atau 65,8% terdapat di pulau Jawa, di mana petaninya sangat padat dengan tanah garapan sempit yang berarti menurunnya produktivitas usaha tani mereka.

1 Martono, "Penjelasan Tentang Data-data Bahan Dengar Pendapat dengan Komisi IV DPR—RI" dalam *Bulletin HKTI* Desember 1977

2 Biro Pusat Statistik, *Buku Saku Statistik Indonesia*, (Jakarta 1977)

Tabel 2

LUAS USAHA TANI DAN IRIGASI DI INDONESIA

Pulau	Luas Daratan dalam Hektar	Luas Usaha Tani dalam Hektar	Luas Irigasi dalam Hektar
Jawa	13.218.700	5.646.993	2.699.597
Sumatera	47.360.600	3.908.578	659.706
Kalimantan	53.946.000	1.417.954	148.653
Sulawesi	18.921.600	966.327	341.603
Bali/Nusatenggara	7.361.400	944.054	252.483
Maluku	7.450.500	370.000	526
Irian Jaya	42.198.100	210.000	
Indonesia	190.456.900	13.463.906	4.102.568

Mengenai teknologi pertanian Indonesia yang belum maju dapat dilihat sejauh mana panca usaha tani sudah terlaksana. Panca usaha tani itu dimaksudkan untuk menyempurnakan usaha tani dalam hal penanaman bibit unggul, penggunaan pupuk, perbaikan irigasi, peningkatan alat/cara bertani, pemberantasan hama dan penyakit. Panca usaha tani ini dilaksanakan oleh pemerintah melalui pembinaan Bimas dan Inmas. Penyempurnaan sarana produksi pertanian dilaksanakan secara kredit dalam pembinaan Bimas, dan dilaksanakan secara tunai dalam pembinaan Inmas. Sampai sekarang ini menurut Dr. Mubyarto intensifikasi pertanian dalam Bimas/Inmas ternyata baru menjangkau 33% dari seluruh petani.¹ Dan menurut Ir. A. Rahman Rangkuti Bimas dan Inmas ini di pulau Jawa belum menjangkau kalangan petani gurem.²

Dari data yang dikemukakan oleh Pemerintah di depan Sidang DPR—RI pada tanggal 16 Agustus 1978 diberikan kesan, bahwa pertanian padi intensifikasi pernah mencakup areal seluas 4,2 juta hektar (untuk tahun 1977), yang merupakan angka luas tertinggi yang pernah dicapai.³ Sedangkan data yang

1 Dr. Mubyarto, "Hambatan-hambatan dalam Peningkatan Perekonomian Pedesaan" dalam *Suara Karya* 19 Maret 1979

2 Ir. A. Rahman Rangkuti, "Peranan Inmas dan Bimas dari Segi Pemerataan Pembangunan" dalam *Analisa* April 1979, hal. 286-298

3 *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia*, Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 16 Agustus 1978, hal. 306-310

dikemukakan Bank Indonesia ialah areal terluas intensifikasi padi yang pernah dicapai meliputi luas 3,5 juta hektar, yaitu pada masa tanam musim hujan tahun 1976/1977¹. Kedua data ini barangkali sama, bedanya terletak dalam cara perhitungan. Pemerintah menggabungkan areal intensifikasi dalam masa tanam musim hujan dan musim kering, sedangkan Bank Indonesia menghitungnya sendiri-sendiri dalam masa tanam satu tahun. Untuk jelasnya dapat dilihat data keduanya dalam Tabel 3A dan 3B berikut ini :

Tabel 3A

AREAL BIMAS DAN INMAS 1973 — 1977, DATA DARI PEMERINTAH

Tahun	Areal Bimas (ribu Ha)	Areal Inmas (ribu Ha)	Areal Intensifikasi (ribu Ha)
1973	1.832	2.156	3.988
1974	2.676	1.048	3.724
1975	2.683	954	3.673
1976	2.424	1.189	3.613
1977	2.056	2.173	4.229

Sumber : Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, 16 Agustus 1978

Tabel 3B

AREAL BIMAS DAN INMAS 1973 — 1977, DATA BANK INDONESIA

Masa Tanam	Areal Bimas (ribu Ha)	Areal Inmas (ribu Ha)	Areal Intensifikasi (ribu Ha)
1972/73 Musim Hujan	1.380	1.299	2.679
1973 Musim Kering	487	923	1.410
1973/74 Musim Hujan	2.123	711	2.834
1974 Musim Kering	814	283	1.197
1974/75 Musim Hujan	2.171	702	2.873
1975 Musim Kering	887	459	1.346
1975/76 Musim Hujan	2.132	841	2.873
1976 Musim Kering	861	659	1.520
1976/77 Musim Hujan	1.815	1.737	3.552
1977 Musim Kering	679	1.038	1.717

Sumber : Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi — Keuangan Indonesia*, Oktober 1978

1 Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi — Keuangan Indonesia*, (Oktober 1978)

PETANI DI BAWAH GARIS KEMISKINAN.

Garis kemiskinan di sini maksudnya garis kemiskinan absolut. "Kemiskinan absolut" adalah tingkat hidup di mana penduduk tidak dapat memenuhi kebutuhan minimal untuk hidup yang layak. Kebutuhan minimal untuk hidup layak ini ialah terpenuhinya sandang, pangan dan kebutuhan pokok lain yang 'standar'. Kemiskinan absolut ini dibedakan dari "kemiskinan subyektif" dan "kemiskinan relatif".¹ Mengenai kemiskinan absolut, telah diajukan suatu penentuan atau ukuran akan batasnya.

Sajogyo misalnya menentukan batas/garis kemiskinan penduduk berdasar tingkat kebutuhan gizi minimal. Dari penelitiannya Sajogyo menentukan pendapatan per kapita setahun senilai 240 kg beras untuk daerah pedesaan dan 360 kg beras untuk daerah perkotaan. Untuk periode Susenas IV (Survey Sosial Ekonomi Nasional tahun 1969/70), dengan memperhatikan harga beras pada waktu itu ditentukannya sebagai garis kemiskinan ialah pendapatan setiap penduduk setahun sebesar Rp. 12.000,— untuk pedesaan (Rp. 1.000,— sebulannya) dan sebesar Rp. 18.000,— untuk perkotaan (Rp. 1.500,— sebulannya).

Karena penentuan tadi hanya didasarkan atas terpenuhinya kebutuhan gizi minimal, maka penentuan garis kemiskinan itu dianggap sebagai garis kemiskinan "sangat miskin". Sebab kebutuhan minimal yang perlu tercukupi dalam hidup manusia di samping pangan, juga kebutuhan akan sandang dan kebutuhan pokok lain-lainnya. Karena itu Sajogyo juga menentukan garis kemiskinan yang "moderat" yaitu garis kemiskinan "cukup miskin". Garis kemiskinan "cukup miskin" ini didasarkan pada

1 "Kemiskinan subyektif" ialah tak terpenuhinya kebutuhan seseorang secara subyektif. Sebab tingkat kebutuhan penduduk dapat bervariasi berdasarkan pendidikan, lingkungan, adat kebiasaan dan sebagainya, maka tingkat kemiskinan subyektif pun berbeda-beda.

"Kemiskinan relatif" ialah kemiskinan yang didasarkan pada keadaan lingkungan sekelilingnya. Orang yang paling cukup di daerah yang miskin dapat dianggap kaya, sebaliknya orang yang berkecukupan di daerah orang-orang kaya dapat merasa miskin.

tingkat pendapatan di mana penduduk dapat memenuhi kebutuhan minimalnya akan pangan, sandang, perumahan, rekreasi dan kebutuhan pokok lain.

Dalam hal ini Bank Dunia/IMF juga menentukan suatu garis kemiskinan sendiri. Garis kemiskinan yang ditentukan Bank Dunia/IMF ini didasarkan pada tingkat pendapatan penduduk per kapita setahun sebesar US \$ 75 untuk daerah perkotaan dan US \$ 50 untuk daerah pedesaan menurut nilai dollar tahun 1973.

Dari ketiga ukuran/penentuan garis kemiskinan di atas dapatlah dikemukakan perbandingannya dalam tabel garis kemiskinan dalam bentuk jumlah Rupiah per bulan, yaitu untuk periode Susenas IV yang berlangsung pada tahun 1969/1970 dan periode Susenas V yang berlangsung pada tahun 1976.

Garis kemiskinan	Daerah	Susenas IV	Susenas V
Ukuran Sajogyo : a) sangat miskin	Perkotaan	Rp. 1.500,—	Rp. 4.231,—
	Pedesaan	Rp. 1.000,—	Rp. 3.074,—
	Perkotaan	Rp. 2.142,—	Rp. 6.042,—
	Pedesaan	Rp. 1.282,—	Rp. 3.944,—
Ukuran IMF/Bank Dunia :	Perkotaan	Rp. 1.749,—	Rp. 4.932,—
	Pedesaan	Rp. 1.166,—	Rp. 3.583,—

Sumber : Biro Pusat Statistik, Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio-Profesional di Indonesia 1969/1970 — 1976.

Atas dasar garis kemiskinan di atas dapatlah dikemukakan data prosentase penduduk petani yang hidup di bawah garis kemiskinan. Dalam Tabel 4 diperlihatkan seberapa jauh petani Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan dalam periode Susenas V dan Sakernas (Survey Angkatan Kerja Nasional) pada tahun 1976. Yaitu Tabel 4 A mengenai petani miskin menurut ukuran garis kemiskinan Sajogyo "sangat miskin" dan Tabel 4B menurut ukuran garis kemiskinan Sajogyo "cukup miskin". Tabel keduanya memuat juga data seluruh angkatan kerja di Indonesia, untuk mengetahui bagaimana keadaan angkatan kerja pertanian dibandingkan dengan angkatan kerja yang lain.

MENINGKATKAN PENDAPATAN PERTANIAN

Penggolongan angkatan kerja tabel ini memasukkan golongan "buruh tani" ke dalam kelompok "buruh", jadi bersama dengan buruh industri dan buruh lain-lainnya. Dari tabel itu ternyata bahwa petani Indonesia adalah angkatan kerja yang prosentase kemiskinannya paling buruk dan jauh tertinggal dari angkatan kerja yang lain.

Tabel 4A

PROSENTASE PENDUDUK MISKIN HASIL "MATCHING" SUSENAS V DAN SAKERNAS TAHUN 1976 BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA
(GARIS KEMISKINAN SAJOGYO "SANGAT MISKIN")

Kelompok	Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia		
	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa/Kota
Pertanian	70,2	75,6	70,1	76,7	70,2	75,8	71,9
Industri	42	39	64,4	35,2	56,3	37,5	49,8
Perdagangan	33,2	37,5	51,9	31,5	43,9	34	28,2
Pengangkutan	43,8	29,2	50,5	39	47,4	35,9	29,7
Bangunan	—	27,3	50	16,5	36,7	21,9	22,2
Jasa-jasa	44,6	45	61,3	34,9	51,3	39	31,6
Buruh	39,6	42,7	53,4	27,1	47,7	32,8	31,2
Lain-lain	—	—	—	—	—	—	—
Total	60,2	45,2	62,5	30,5	61,3	36,7	46,9

Sumber : Biro Pusat Statistik, *Ibid*.

Tabel 4B

PROSENTASE PENDUDUK MISKIN HASIL "MATCHING" SUSENAS V DAN SAKERNAS TAHUN 1976 BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA
(GARIS KEMISKINAN SAJOGYO "CUKUP MISKIN")

Kelompok	Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia		
	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa/Kota
Pertanian	80,4	87,1	82,4	95	81,2	88,5	84,3
Industri	51,6	59,1	82,5	58,1	71,3	58,7	65,4
Perdagangan	51,2	53	67,8	53	60,7	53	47,2
Pengangkutan	75,3	64,9	64,8	66,5	69,6	66	53,7
Bangunan	—	59,7	71,3	41	52,3	50,4	31,5
Jasa-jasa	69,8	73,9	78,5	61,7	73,3	66,7	52,3

Tabel 4 B (lanjutan)

	Jawa—Madura		Luar Jawa		Indonesia			
	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota
Buruh	50,8	60,4	68	48,6	60,9	52,9	45,9	
Lain-lain	—	—	—	—	—	—	100	
Total	71,7	63,9	76,2	52,9	73,8	57,5	61,8	

Sumber : Biro Pusat Statistik, *Ibid*.

MEMBANGUN SEKTOR PERTANIAN YANG TANGGUH.

Untuk membangun sektor pertanian yang kuat di Indonesia, GBHN sudah menggariskan kebijaksanaan dalam usaha intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pertanian. Intensifikasi dilakukan dengan penyempurnaan cara bertani supaya meningkatkan produktivitas setiap satuan usaha tani. Ekstensifikasi dilakukan dengan perluasan areal pertanian, supaya dengan semakin luasnya usaha tani semakin banyak pula dapat diperoleh hasil pertanian. Diversifikasi dilakukan dengan mengusahakan beraneka ragam jenis tanaman, supaya petani maupun ekspor negara tidak tergantung dan dirugikan oleh tingkat harga yang tak menentu dari beberapa komoditi pertanian saja. Selain itu dengan memperbanyak jenis komoditi bisalah didapat lebih banyak alternatif.

Intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pertanian itu ditempuh dengan pembinaan panca usaha tani, menggiatkan transmigrasi, dan didukung oleh pembinaan ekonomi sistem koperasi. Panca usaha tani dilaksanakan dengan pembinaan Bimas dan Inmas, supaya pertanian memperoleh hasil yang maksimal dengan biaya usaha yang minimal. Transmigrasi dilaksanakan untuk membuka lapangan kerja dan meningkatkan kegiatan pembangunan merata di seluruh tanah air. Dan pembinaan ekonomi koperasi dilaksanakan untuk meningkatkan pendapatan petani dan menyuplai kebutuhan mereka akan bahan produksi, modal atau barang konsumsi secara lancar serta dengan harga yang wajar.

GBHN menggariskan kebijaksanaan intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pertanian itu dengan tujuan : supaya

pembangunan sektor pertanian dapat membuka lapangan kerja, menjamin kebutuhan dalam negeri, meningkatkan ekspor untuk memperoleh devisa bagi pembangunan, dan meningkatkan pendapatan petani yang ternyata pada umumnya masih miskin.

Transmigrasi dan Ekstensifikasi

Untuk meningkatkan produktivitas (efisiensi) petani-petani di Indonesia dan meningkatkan pendapatannya, yang karenanya membuat sektor pertanian Indonesia kuat, maka usaha tani yang bersifat gurem-gurem (petani kecil) dan buruh-buruh tani harus ditingkatkan. Cara yang tepat ialah melalui perluasan areal usaha tani mereka dengan jalan transmigrasi.

Transmigrasi untuk membangun sektor pertanian Indonesia yang kuat terutama menyangkut kalangan buruh tani dan petani gurem di Jawa (termasuk Bali dan Lombok, pulau-pulau yang padat), lebih-lebih yang tanahnya gersang. Kecilnya usaha tani mereka dan tidak mungkin mereka bekerja di sektor non-pertanian di Jawa menyebabkan mereka itu banyak menganggur. Dan hal ini jelas merupakan pemborosan tenaga kerja ditinjau secara nasional. Sebab petani gurem dan buruh tani di Jawa (termasuk Bali dan Lombok, pulau-pulau yang padat) sesungguhnya haus tanah garapan dan caranya bertani umumnya lebih maju daripada petani di pulau lain. Padahal tanah pertanian di luar Jawa memang kekurangan penduduk untuk menggarap dan memajukan usaha taninya secara giat. Jadi mentransmigrasikan petani gurem dan buruh tani berakibat saling menguntungkan antara daerah luar Jawa dan pulau Jawa.

Dalam rangka transmigrasi maka daerah-daerah aliran sungai yang masih kosong penduduk di luar Jawa, khususnya yang dekat kota merupakan lokasi yang tepat untuk mengembangkan persawahan dan intensifikasi pertanian dengan kemudahan pemasaran hasil produksi dan kebutuhan transmigran. Sedangkan padang alang-alang yang sudah meluas di luar Jawa dan tidak mungkin dijadikan persawahan, dengan transmigrasi dapat diubah menjadi tanah perkebunan atau juga untuk mengembangkan peternakan yang mem-

butuhkan tempat luas. Untuk sekarang ini padang alang-alang tersebut meliputi areal seluas 16 juta hektar.¹ Jadi melebihi besarnya pulau Jawa yang luasnya sekitar 13 juta hektar.

Wilayah-wilayah pantai luar Jawa bisa menampung transmigrasi untuk mengembangkan perikanan laut dan pertambakan ikan. Daerah perawaannya oleh transmigrasi dapat dikelola menjadi tempat yang cocok untuk pertanian pasang surut, perikanan darat dan peternakan unggas air. "Persawahan pasang surut di Indonesia mempunyai potensi yang besar sekali untuk pengembangan produksi pangan di Indonesia", kata Bank Dunia. Sebagai negara kepulauan, Indonesia mempunyai potensi areal sawah pasang surut seluas 35 juta hektar atau 17% dari seluruh wilayah darat Indonesia.² Begitu juga pengelolaan hasil-hasil hutan dan pengolahannya membutuhkan transmigrasi. Menurut ahli-ahli Bank Dunia negara kita mempunyai potensi kayu hutan dan ikan laut yang luar biasa dan belum dimanfaatkan.³

Penggiatan transmigrasi berarti ekstensifikasi atau perluasan areal pertanian di Indonesia. Namun, dalam hal inipun perlu dilaksanakan intensifikasi dan diversifikasi usaha tani, sehingga ketiga prinsip terpadu dalam pertanian ini menghasilkan produksi secara paling menguntungkan. Umumnya di daerah transmigrasi, sebab tenaga kerja terbatas, perlu dipergunakan alat-alat mesin (traktor misalnya) yang disewakan secara bersama kepada setiap petani, hingga sampai saatnya nanti kelompok petani mampu membelinya sendiri.

Transmigrasi bertujuan untuk membangun daerah maju di tempat tujuan, maka pemilihan lokasi harus yang menjamin lancarnya komunikasi dan transportasi untuk pemasaran hasil produksi dan kebutuhan hidup transmigran. Lokasi yang sedemikian ini adalah seperti di sepanjang jalan yang sudah ada, di daerah sungai atau pantai yang dapat dilayari, atau di dekat jalur perhubungan tersebut sehingga pembuatan jalan selanjut-

1 A.T. Birowo, *Pola Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Dalam Repelita / III*, Konperensi Nasional Ekonomi Pertanian V Jakarta, 25-27 Juli 1978

2 *Harian Suara Karya* 19 Mei 1979

3 *Harian Suara Karya* 12 Mei 1979

nya kurang menuntut biaya besar. Begitu pula transmigrasi dapat untuk menghidupkan daerah tujuan, misalnya menghubungkan masing-masing pusat (pedesaan, kota kecamatan) di pulau yang jarang penduduknya. Hal seperti ini merupakan prasarana yang menunjang bisa maju dan makmurnya daerah transmigran. Bisa diharapkan bahwa daerah-daerah maju dan makmur itu nantinya mampu merangsang transmigrasi spontan berdatangan.

Tidaklah banyak negara di dunia ini yang mempunyai kemungkinan untuk melaksanakan transmigrasi/ekstensifikasi pertanian di negaranya. Negara kita Indonesia memang sangat beruntung dianugerahi kemungkinan ini, maka seharusnya memanfaatkan ini sebaik-baiknya. Pelaksanaan transmigrasi tentu akan merupakan investasi jangka pendek maupun jangka panjang. Berdasar perhitungan, setiap Kepala Keluarga transmigran yang ditanggung pemerintah membutuhkan pembiayaan US \$ 5.000 atau sama dengan Rp. 3.125.000.¹ Berarti produksi agraris yang diimpor Indonesia (belum termasuk terigu) setahunnya seharga US \$ 1 milyar lebih itu sebenarnya bisa untuk mentransmigrasikan 200.000 KK petani gurem.

Intensifikasi dan Diversifikasi

Petani-petani pulau Jawa, Bali, Lombok yang tidak dapat memanfaatkan tenaga kerjanya secara penuh dapat disalurkan antara lain kepada usaha peternakan secara profesional dan bukan sekedar sebagai usaha sampingan saja sebagaimana umumnya sekarang ini. Peternakan unggas, sapi perah, lebah madu, ulat sutera, kelinci, babi yang tidak begitu menuntut tempat luas cocok dikembangkan di pulau yang padat ini.

Intensifikasi tanah pekarangan dengan tanaman buah-buahan, sayur-sayuran, bumbu, jamur merang, bunga, jamu tradisional untuk obat dan kosmetik umumnya belum diperkembangkan, juga di daerah yang padat penganggurpun. Khususnya tanaman kelapa di pedesaan yang kebanyakan sudah tua-tua perlu segera diganti dengan tanaman kelapa baru jenis unggul

1 Warta Berita Antara 24 Maret 1979

yang kini sudah diketemukan. Pinggiran jalan raya atau jalan desa, yang umumnya gundul tak berpohon, bila ditanami pohon buah-buahan atau kayu bangunan yang baik tentu memberi banyak manfaat. Usaha pelestarian lingkungan alam melalui penghijauan tanah-tanah gundul dengan tanaman-tanaman yang menguntungkan, di samping akan memberi banyak hasil terutama penting untuk menjamin tata air di kawasan itu. Tanaman ini berupa tanaman industri, tanaman penghasil makanan manusia atau tanaman makanan ternak.

Bila tata air dilestarikan, maka perikanan darat dapat dikembangkan di kolam, persawahan, sungai, bendungan dan pertambakan. Kalangan nelayan tradisional sudah lama menunggu pembinaan untuk memodernisasi peralatan ataupun meningkatkan pengetahuan dalam bidang mereka. Pembinaan mereka ini tentu meningkatkan produktivitas perikanan laut. Ahli-ahli Bank Dunia memperkirakan bahwa perikanan laut Indonesia yang kini baru mencapai sekitar 1 juta ton setahun masih bisa ditingkatkan sampai 5 juta ton tanpa merusak kelestarian penangkapan berikutnya. Apalagi perikanan laut ini dapat padat karya.¹

Data yang menunjukkan bahwa pembinaan intensifikasi Bimas dan Inmas baru menjangkau 33% petani Indonesia, menyatakan bahwa intensifikasi pertanian masih perlu banyak ditingkatkan sehingga dapat menjangkau 100% petani Indonesia. Dalam zaman teknologi dan ilmu pengetahuan sekarang ini sudah seharusnya negara kita tidak ketinggalan ikut memanfaatkan dan memperkembangkan ilmu dan teknologi pertanian. Untuk itulah kalangan cendekiawan perlu didorong dan dibantu dalam kegiatan studi dan penelitian; khususnya perguruan tinggi setiap daerah sewajarnya dapat memenuhi peranan ini. Dalam memajukan pertanian, perguruan tinggi serta mass-media mampu menyampaikan pemikiran atau penemuan tentang usaha tani, peternakan, perikanan dan kehutanan yang dipandang paling menguntungkan: seperti dalam hal bibit unggul, cara pemeliharaan yang memungkinkan hasil terbaik, peralatan yang efisien dan pengolahan hasil-hasil menjadi barang konsumsi.

¹ *Loc. cit.*

Bekerja sama dengan tenaga-tenaga muda mahasiswa kuliah kerja nyata (KKN) dan sukarelawan BUTSI dari perguruan tinggi dalam program membina petani mengetrapkan pengelolaan pertanian yang paling menguntungkan itu, mungkin membuat karyawan pemerintah yang tergoda untuk bersifat birokratis akan mengubah sikap dan pola kerjanya.

Dalam mengintensifkan perkebunan dan peternakan pemerintah berprogram mengembangkan "nucleus estate dan nucleus ranch" (perkebunan inti dan peternakan inti) dalam bentuk perusahaan menengah atau besar. Maksudnya supaya perkebunan/peternakan inti dapat menjadi percontohan, sumber bibit dan sumber teknologi bagi perkebunan dan peternakan rakyat di sekitarnya. Percontohan yang dapat disaksikan sendiri oleh rakyat untuk kemudian ditirunya ini tentulah merupakan cara pembinaan yang efektif untuk mengintensifkan perkebunan dan peternakan rakyat.

Untuk diversifikasi pertanian petani-petani perlu diberi penyuluhan agar mengusahakan beraneka ragam tanaman atau ternak, khususnya bahan pangan yang bergizi. Makanan bergizi inilah penting untuk kesehatan seluruh bangsa, agar bangsa kita kuat dalam melaksanakan pembangunannya. Para petani memang perlu digiatkan agar dalam usaha taninya mengusahakan pula ternak besar atau kecil. Sebab peternakan dan pertanian sesungguhnya bersifat saling melengkapi. Sampungan hasil usaha tani dapat menjadi makanan ternak, sebaliknya kotoran ternak menghasilkan pupuk kandang yang menyuburkan tanah dan dapat memperbaiki sifat tanah. Dalam hal ternak besar (sapi, kerbau) dapat pula dimanfaatkan tenaganya untuk pengangkutan hasil tani atau mengolah tanah.

Ternyata masih banyak hasil pertanian yang harus diimpor, seperti beras, kedelai, gula, hasil kelapa, kapas, cengkeh, coklat. Dalam diversifikasi pertanian tentulah tanam-tanaman tersebut sewajarnya mendapat prioritas untuk diproduksi. Perlu diingat bahwa dalam masa lalu tanah air kita mengeksport hasil-hasil pertanian tersebut, seperti beras, kedelai, gula, kopra dan cengkeh bahkan dalam jumlah besar; tetapi pada saat ini malah

merosot menjadi pengimpor. Supaya negara kita bisa segera mencukupi kebutuhannya akan hasil pertanian yang terpaksa diimpor itu, untuk akhirnya sampai menjadi pengekspor lagi seperti dahulu, usaha swasta atau patungan bisa digalakkan. Seperti rice estate (perkebunan padi) yang sudah dicoba itu diperluas, juga dalam hal jenis tanaman lain, sampai suatu tingkat yang tidak membawa persaingan hingga merugikan usaha petani-petani. Suatu saat nanti negara bisa membelinya untuk para transmigran, bila perusahaan tani swasta ini akan merugikan petani-petani.

Pengembangan Koperasi

Umumnya keadaan ekonomi petani kita sungguh-sungguh lemah dan pemikiran ekonomi mereka banyak belum beranjak untuk berkembang. Kemampuan ekonomi mereka yang kecil-kecil itu perlu disatukan dan diorganisasi secara gotong royong, supaya mereka secara kerja sama dapat menjadi kuat menghadapi pasaran. Sistem ekonomi yang cocok sedemikian ini adalah koperasi. Dengan koperasi para petani dibantu dalam hal menghimpun modal (koperasi simpan pinjam), dalam hal pembelian bahan baku, perjasaaan atau pemasaran hasil-hasil mereka (koperasi produksi), dalam hal mendapatkan kebutuhan hidup mereka (koperasi konsumsi) atas dasar ongkos atau harga yang menguntungkan petani. Dengan begitu sistem koperasi dapat diharapkan bisa meningkatkan pendapatan para petani.

Dalam kesatuan koperasi para petani di samping lebih berdaya dalam memajukan perekonomian mereka, juga perkoperasian dapat mendidik para anggota individual untuk meningkatkan pemikiran ekonominya. Pemerintah, perguruan tinggi atau pihak swasta akan lebih mudah, bila membina, menolong dan bekerja sama dengan petani yang terhimpun dalam koperasi. Melalui koperasi para petani lebih mudah pula dalam mencari pengkaitan usaha dengan pihak lain. Misalnya dalam peternakan sapi perah, dengan koperasi petani lebih mudah mengkaitkan usaha ekonomi mereka dengan pabrik susu, usaha perjasaaan atau penyuplai makanan ternak.

Supaya petani-petani sendiri dapat merasa menjadi anggota dan pemilik koperasinya, usaha perkoperasian sewajarnya benar-benar ditumbuhkan dari kesadaran petani dan jangan sampai hanya tinggal hasil buatan aparat pemerintah, yang sekedar mengejar target bahwa yang bernama koperasi berhasil banyak berdiri. Sebab untuk selanjutnya koperasi tentu baru mampu berkembang sebagai kekuatan ekonomi petani, kalau petani-petani sendiri sadar manfaatnya dan sudah mengalaminya sebagai persekutuan ekonomi yang dibutuhkannya, dan karenanya akan sama-sama bertanggung jawab atas jalan koperasinya. Supaya yang seperti ini dapat terlaksana, karena umumnya petani tak berpendidikan tinggi, dituntutlah syarat bahwa koperasi jangan sampai beranggota terlalu besar. Mungkin cukup sampai 200 KK saja. Sebab kalau seperti Koperasi Unit Desa (KUD) yang beranggota sampai melebihi 2.000 KK, sulit dibayangkan bagaimana masing-masing petani bisa ikut bertanggungjawab atas jalan koperasinya dan semangat wiraswastanya ikut ditumbuhkan dengan berkoperasi. Bisa jadi petani-petani merasa bahwa KUD semacam itu dipandang sebagai milik pengurusnya atau sebagai lembaga ekonomi di atas petani, atau sebagai perseroan terbatas bernama koperasi yang dibikinkan oleh pemerintah.

Penggerak Kemajuan Petani

Ada pendapat yang mengeluh: "Mengapa sampai sekarang ini program-program bagus belum berhasil dilaksanakan?" Memang semua gagasan dan cita-cita bagus yang sudah diprogramkan oleh pemerintah itu sungguh terlaksana atau tidak, akhirnya ditentukan oleh berhasil atau macetnya aparat-aparat bawah, khususnya petugas lapangan atau para pamong desa dalam membina petani untuk maju. Dapat diperkirakan bahwa para pamong desa yang langsung berhubungan dengan petani dan berkewajiban untuk memajukan pertanian rakyatnya itu sendiri kebanyakan belum mengerti apa dan bagaimana program pemerintah untuk kemajuan pertanian.

Mentalitas dan prestasi dari aparat-aparat bawah tentulah yang paling bisa menggerakkan petani untuk memajukan per-

taniannya. Sebab petani kita yang umumnya tak berpendidikan tinggi masih bersifat paternalis. Mereka akan melihat dan menunggu apa yang diteladankan atau disarankan oleh pemuka-pemukanya. Sebenarnya rakyat mudah digerakkan untuk membangun, kalau pimpinannya sungguh-sungguh orang yang berprestasi dan berdedikasi untuk kepentingan mereka bersama. Inilah dapat dicek di pedesaan-pedesaan yang lurahnya terpilih menjadi "lurah teladan". Sebaliknya kalau pamong-pamong desa melempem, apalagi hanya mementingkan diri sendiri dengan rebutan rejeki dari inpres-inpres atau sibuk dengan rejeki jabatannya sendiri, tentulah tidak peka memikirkan kemajuan petani atau instruksi-instruksinya pun takkan diperhatikan petani. Di banyak daerah rakyat belum berani bersuara, bahkan menjadi apatis, gotong-royong di pedesaannya malah menjadi mundur.

Dalam hal ini para pamong desa yang langsung berhubungan dengan petani dan berperan untuk memajukan pertanian rakyatnya tentulah perlu dibina agar tahu dan mau melaksanakan apa yang diprogramkan pemerintah untuk kemajuan petani, seperti dalam hal koperasi, diversifikasi, bimas/Inmas, transmigrasi dll. Begitu juga kalau pamong-pamong desa bisa terpilih dari warga desa yang paling berkecakapan dan bermentalitas baik tentu dapat menjadi penggerak bagi petani untuk memajukan pertaniannya. Selama pemilihan pamong desa masih banyak kecurangan dan belum berhasil mengangkat warga desa yang benar-benar dapat paling berprestasi dan berdedikasi, pembangunan pertanian rakyat desa akan tersendat-sendat.

Untuk memajukan pertanian rakyat dibutuhkan pamong desa yang tidak hanya bersih dan berdedikasi tetapi terutama orang yang bisa berprestasi. Tugas pamong desa tentulah bukan untuk mencari enaknya sendiri dengan mengejar kekayaan sendiri, tetapi ia harus bisa menjadi kepala pembangunan pertanian bagi rakyat yang diemongnya. Mentalitas dan prestasi petugas lapangan atau pamong desa itu akan menjadi pembina kongkrit dan menggerakkan petani untuk memajukan pertanian negara ini.

PENGARUH KREDIT CANDAK KULAK TERHADAP MASYARAKAT PEDESAAN

Nancy Kumalasari RUSTANDI

Dalam Pelita III perhatian pemerintah terutama diarahkan untuk menciptakan pembagian pendapatan yang adil dan merata, memperluas kesempatan kerja, berusaha dan berpartisipasi dalam pembangunan. Salah satu langkah yang telah diambil adalah kebijaksanaan untuk memberikan fasilitas modal kerja dalam bentuk kredit dengan persyaratan yang ringan. Bagi para pedagang kecilpun diberikan kredit yang serupa, yang dikenal dengan istilah Kredit Candak Kulak (KCK). Pedoman pelaksanaannya dituangkan dalam Instruksi Presiden No. 4 tahun 1979, tetapi realisasinya telah dimulai sejak tanggal 25 Nopember 1976.

Selama ini masyarakat pedesaan sangat membutuhkan uluran tangan pemerintah untuk memberikan kredit dengan persyaratan yang ringan, untuk mengganti kredit yang tidak terorganisasi (unorganized market) dengan tingkat bunga yang tinggi. Pemerintah berusaha untuk memenuhi harapan mereka dengan bantuan Kredit Candak Kulak, yang persyaratannya dianggap cukup ringan. Dalam tulisan ini hendak ditunjukkan, apakah kredit ini sungguh dapat menggantikan kedudukan kredit yang sudah berjalan sebelumnya? Hasil konkrit apa yang dapat dicatat dan kekurangan mana yang masih dirasakan selama ini? Bagaimana pengaruh kredit tersebut bagi masyarakat

ANALISA

pedesaan? Tulisan ini bertitik tolak pada masyarakat pedesaan yang pada umumnya merupakan petani-petani miskin yang selalu tergantung pada para pemberi pinjaman.

PENGERTIAN KREDIT CANDAK KULAK

Pelaksanaan Kredit Candak Kulak harus ditinjau dari tujuan dan arti yang terkandung dalam pengertian Candak Kulak itu. Secara harafiah, pengertian "Candak Kulak" adalah apa yang dapat dipegang (candak), seperti hasil pertanian, perkebunan dan sebagainya, dibeli dan kemudian segera dijual kembali untuk mendapatkan keuntungan (kulak). KCK dimaksudkan untuk menanggulangi perekonomian masyarakat desa, atau dengan kata lain, untuk membantu para pedagang kecil (bakulan) agar mereka lama kelamaan dapat berusaha dengan modal sendiri dan meningkatkan taraf hidup mereka. Peraturan mengenai kredit ini dibuat sangat sederhana dan diharapkan dapat mengurangi beban petani terhadap hutang lain yang tingkat bunganya lebih tinggi. Dengan bunga 1% per bulan, mereka dapat meminjam uang sebesar Rp. 1.000,— sampai Rp. 15.000,— sesuai dengan jenis dagangan dan kebutuhan akan modalnya. Jangka waktu peminjaman berkisar antara 5 hari sampai 3 bulan. Setiap nasabah diwajibkan untuk menabung sebanyak 4% dari jumlah pinjaman mereka dan diharapkan agar di waktu-waktu yang akan datang mereka dapat mempermodali diri sendiri (self-financing) dari uang tabungan mereka. Dengan demikian KCK ini sejalan dengan program pemerintah untuk memperluas kesempatan kerja, meratakan pendapatan masyarakat dan meningkatkan produksi di daerah pedesaan.

Pelaksanaan KCK ini dilakukan melalui BUUD/KUD setempat, dan bagi setiap nasabah yang ingin mendapatkan KCK diharuskan menunjukkan semacam rekomendasi dari kepala desa (lurah), tetangga dan lain-lain di desanya masing-masing.

PENGARUH TERHADAP MASYARAKAT PEDESAAN

Titik tolak penulisan ini adalah petani-petani miskin dan kaitannya dengan KCK sebagai pengganti jenis kredit yang dipin-

jam dengan tingkat bunga yang tinggi. Mampukah KCK melepaskan ketergantungan masyarakat desa pada kredit-kredit yang selama ini ada di daerah pedesaan?

Tinjauan mengenai masyarakat pedesaan merupakan suatu masalah yang menarik, baik dari sudut ekonomi, sosial budaya maupun dari sudut lainnya, karena masyarakat desa mempunyai ciri yang khas yang berlainan dengan masyarakat di kota. Pemikiran yang sederhana dan ketidak-tahuan mereka merupakan ciri yang paling menyolok yang dimiliki oleh masyarakat pedesaan. Berdasarkan ciri yang khas inilah penulis membuat pembahasannya.

Pemikiran yang sederhana dan ketidak-tahuan sebenarnya saling berkaitan satu sama lain. Mereka jauh dari kota, jauh dari semua alat komunikasi kecuali radio dan jauh pula dari suatu lembaga yang diharapkan dapat menjadi saluran aspirasi mereka. Oleh karenanya banyak hal yang tidak mereka ketahui. Di samping itu merekapun selalu berpikir secara sederhana dan praktis, dalam arti apa yang akan mereka lakukan tidak membutuhkan prosedur yang berbelit dan membingungkan.

Bila melihat struktur pemikiran masyarakat desa yang demikian, KCK diberikan dengan maksud untuk menyediakan permodalan yang murah, sederhana dan tidak berbelit-belit prosedurnya, di samping untuk menanamkan kebiasaan menabung. Dengan demikian seharusnya tampak hubungan yang sinkron antara ciri-ciri masyarakat pedesaan dan sasaran KCK.

Permodalan yang murah selalu dikaitkan dengan tingkat bunga yang rendah. Apakah memang sudah terjadi hal ini pada KCK? Untuk menjawab pertanyaan ini kita harus melihat faktor mana yang akan dijadikan pembandingnya, kredit yang ada selama ini di daerah pedesaan yang lazimnya disediakan oleh kreditur swasta ataukah kredit yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat baik yang tinggal di kota maupun di pedesaan. Bagaimanapun juga faktor pembanding merupakan salah satu unsur yang penting dalam menetapkan tinggi ren-

dahnya tingkat bunga. Sebagai unsur pembanding pertama adalah kredit-kredit yang tidak terorganisasi dengan tingkat bunga antara 20 sampai 30 persen sebulan disertai berbagai jaminan. Sering pula dikenal kredit di daerah pedesaan yang sistem ijon, di mana para petani meminjam uang dari pemberi pinjaman dan pelunasannya dibayar dengan hasil pertanian mereka yang dinilai pada saat belum menghasilkan sesuatu. Pada saat itu tingkat harga mungkin berada di bawah tingkat harga yang akan dicapai pada saat dijual sesudah panen. Adanya berbagai kredit di daerah pedesaan menggambarkan bahwa masyarakat pedesaan memang sangat membutuhkan bantuan kredit untuk melanjutkan usaha mereka di bidang pertanian, baik sebagai petani kecil maupun sebagai buruh tani. Usaha-usaha yang telah dilakukan selama ini ternyata dapat membantu mereka untuk melanjutkan usahanya walaupun lama kelamaan ada kemungkinan mereka akan menjadi bertambah miskin

Tabel 1

SUKU BUNGA PINJAMAN MODAL KERJA MENURUT SEKTOR EKONOMI

	1 April 1976 (per bulan)	1 Januari 1978 (per bulan)
1. Kredit Modal Kerja Permanen	15	12
11. Pinjaman Modal Kerja		
1. Pengadaan dan penyaluran beras/gabah/padi dan jagung oleh BUUD/KUD	9	9
2. Bimas dan Inmas padi dan palawija	12	12
3. Pengumpulan dan penyaluran garam rakyat oleh BUUD/KUD dan PN Garam serta pinjaman modal kerja PN Garam	12	12
4. Pengumpulan dan penyaluran hasil pertanian, peternakan dan perikanan oleh BUUD/KUD dan Koperasi	15	12
5. Pertanian rakyat dan kerajinan rakyat	15/18	12
6. Peternakan, unggas dan perikanan rakyat	15/18	12
7. Industri dan jasa-jasa		
a. Penggilingan padi/huller	15	13,5
b. Alat-alat pertanian	18	13,5

Sumber : Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi-Kuangan Indonesia* (Jakarta : Agustus-September 1978) hal. 68-69

apabila tingkat bunga tidak sesuai dengan kemampuan mereka untuk membayar kembali. Sebenarnya diharapkan Kredit Candak Kulak dapat melepaskan mereka dari keadaan demikian, terhindar dari kerugian-kerugian karena sistem ijon, dan sekaligus kesempatan untuk memperoleh kredit dengan mudah dan tingkat bunga yang rendah.

Sebagai unsur pembanding lainnya dapat dilihat tingkat bunga kredit yang diberikan oleh pemerintah, seperti tampak dalam Tabel 1.

Tingkat bunga KCK, sejak diadakannya pada tanggal 25 Nopember 1976 sampai saat ini, tidak pernah berubah. Dari tabel di atas tampak jelas bahwa tingkat bunga KCK sama dengan tingkat bunga beberapa jenis pinjaman modal kerja yang jangkauannya lebih luas.

Tingkat bunga tidak dapat ditinjau terlepas dari jangka waktu pinjaman. Tentang hal ini ada dinyatakan bahwa "the cost aspect of the maturity decision involves the term structure of interest rates, or the relationship between the maturity of debt and the interest rate on the debt".¹ Dalam pernyataannya itu Weston menjelaskan bahwa "the term structure of interest rates" menggambarkan hubungan antara tingkat bunga dan jangka waktu pinjaman. Pendapat tersebut diterangkan dalam teori yang menjelaskan bahwa dalam menetapkan tingkat bunga pinjaman untuk jangka waktu yang berbeda (jangka panjang atau jangka pendek), harus dihitung dahulu jenis pinjaman mana yang lebih menguntungkan, tentunya berdasarkan harapan bahwa tingkat bunga di masa yang akan datang akan meningkat. Bilamana tingkat bunga jangka pendek diharapkan meningkat pada masa yang akan datang, tingkat bunga jangka panjang yang berlaku akan lebih tinggi daripada tingkat bunga jangka pendek yang berlaku atau sebaliknya.²

Dari uraian di atas kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa tinggi rendahnya tingkat bunga tergantung pula pada harapan di

1 J. Fred Weston dan Eugene F. Brigham, *Managerial Finance* (Hinsdale, Illinois : The Dryden Press, 1975, fifth ed.) hal. 128

2 *Ibid.* hal. 144-146

masa yang akan datang, karena masa yang akan datang selalu berkaitan dengan ketidak-pastian, yang biasanya banyak ditentukan oleh faktor resiko, misalnya turunnya tingkat bunga, turunnya nilai uang dan sebagainya.

Permodalan yang dibiayai oleh pinjaman jangka pendek umumnya lebih murah daripada pinjaman jangka panjang. Seharusnya prinsip ini juga berlaku untuk KCK. Candak Kulak merupakan kebutuhan yang bersifat jangka pendek, yang dapat dibiayai dengan pinjaman jangka pendek. Namun perlu diperhatikan bahwa peminjam KCK adalah masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan, yang merupakan golongan ekonomi lemah, bahkan mungkin terlemah, sehingga untuk mendapat modal yang kecilpun cukup sulit. Bukan merupakan suatu penyelesaian apabila meniadakan pemberi pinjaman yang selama ini beroperasi di daerah pedesaan dan menggantikannya dengan kredit jenis lain yang terorganisasi tetapi tidak meringankan beban mereka. Sebagai contoh, di desa selama ini sudah berjalan kegiatan pinjam-meminjam yang terorganisasi, seperti pemberian pinjaman oleh Badan Kredit Kecamatan (BKK), Badan Kredit Desa (BKD) dan Lumbung Desa (LD) yang sudah beroperasi untuk waktu yang cukup lama. Biasanya tingkat bunga yang berlaku berkisar antara 1 sampai 10 persen sebulan untuk jangka waktu yang singkat (kurang dari 1 tahun).

Selama ini memang belum terdengar keluhan-keluhan dari para nasabah KCK. Hal ini tidak berarti bahwa segala sesuatunya telah berlangsung dengan baik. Para nasabah KCK adalah masyarakat kecil yang berada di daerah pedesaan yang mungkin tidak berani dan tidak dapat menyampaikan keluhan mereka melalui berbagai media yang ada. Data kuantitatif yang ada belum dapat mencerminkan keadaan yang terjadi sehubungan dengan diselenggarakannya KCK ini. Dalam tulisan ini hanya akan dilakukan analisa kualitatif. Di atas telah dilakukan perbandingan tingkat bunga dengan beberapa pinjaman modal kerja lainnya. Jumlah Kredit Candak Kulak sangat kecil dibandingkan dengan kredit bantuan untuk golongan ekonomi lemah lainnya, tetapi tidak demikian halnya dengan

tingkat bunga. Kemampuan meminjam para nasabah KCK ini kecil, dan modal yang dibutuhkan tidak besar. Tetapi tingkat bunga yang dikenakan pada KCK sama dengan pinjaman-pinjaman lain. Bagi nasabah kredit lain bunga ini secara efektif cukup rendah, tetapi tidak demikian halnya bagi para nasabah KCK. Sebagai bahan perbandingan, seandainya diberikan Kredit Candak Kulak sebanyak Rp. 15.000,— setelah 1 bulan bunganya sebesar Rp. 150,— ditambah tabungan wajib sebesar 4% dari pinjaman yaitu Rp. 600,— berarti dalam 1 bulan dia harus membayar bunga tabungannya sebesar Rp. 750,—. Dengan demikian dalam 1 bulan harus diangsur sebesar Rp. 15.750,—. Bilamana pelunasan dilakukan setiap 5 hari sekali maka jumlah angsuran setiap kalinya sebesar Rp. 2.687,50 dan dilakukan selama enam kali berturut-turut. Walaupun secara kuantitatif jumlah ini cukup kecil, tetapi berdasarkan jenis usaha yang mereka lakukan, jumlah ini sebenarnya cukup besar, sehingga harus dipertimbangkan untuk meringankan beban mereka dengan cara meningkatkan subsidi bagi mereka, antara lain dengan meninjau kembali tingkat bunga yang telah ditetapkan. Yang harus selalu menjadi bahan pertimbangan adalah masyarakat pedesaan membutuhkan permodalan yang mudah, murah, cepat dan tepat.¹ Yang dimaksud adalah tidak banyak dibutuhkan tanda tangan dan surat-surat, tingkat bunga cukup rendah atau bahkan serendah mungkin, tersedia dana pada saat dibutuhkan dan diperoleh jumlah yang sama dengan yang dibutuhkan dan dan diperoleh jumlah yang sama dengan yang dibutuhkan. Di sinilah biasanya terdapat perbedaan pelayanan antara sistem ijon dan kredit-kredit lain yang tidak terorganisasi dengan kredit yang diberikan oleh pemerintah. Sistem ijon dan kredit lainnya pada dasarnya telah dapat inemenuhi ketiga syarat yang lain, kecuali tingkat bunga, sedangkan kredit pemerintah mungkin sampai saat ini baru dapat memenuhi tingkat bunga yang relatif lebih rendah daripada tingkat bunga pada sistem kredit tidak terorganisasi.

¹ Ace Partadiredja, "Rural Credit : the Ijon System", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. X No. 3 November 1974, hal. 55

Untuk memberikan pinjaman dengan tingkat bunga yang rendah oleh para pemberi pinjaman yang tidak terorganisasi jelas tidak mungkin, karena mereka harus mengumpulkan dana pinjaman dari banyak pihak dalam jumlah yang masing-masing sangat kecil. Hal inilah yang menyebabkan mereka memberikan pinjaman pada masyarakat dengan tingkat bunga yang lebih tinggi daripada tingkat bunga yang umumnya berlaku. Walaupun demikian, masyarakat desa tetap akan senang meminjam dari para pengijon atau pemberi pinjaman lainnya karena mereka dapat segera meminjam sesuai dengan yang dibutuhkan tanpa prosedur yang berbelit-belit. KCK seharusnya bisa memenuhi harapan masyarakat di daerah pedesaan tersebut, karena prosedurnya cukup sederhana, apabila tidak dilakukan tekanan-tekanan oleh kepala desa yang berwenang dalam memberikan rekomendasi. Sejauh pelaksanaan kredit ini berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka tidak akan dialami kesulitan dalam kelangsungan hidup kredit ini dan lambat laun dapat digantikan kedudukan pemberi pinjaman yang tidak terorganisasi dan sekaligus para nasabah diarahkan pada kebiasaan menabung dan mempermodali diri sendiri.

Perkembangan KCK selama ini, seperti dinyatakan dalam Tabel 2 menunjukkan peningkatan jumlah nasabahnya. Hal ini menunjukkan adanya minat yang semakin besar dari para pedagang kecil untuk memanfaatkan kredit ini. Usaha pemerintah ini diharapkan akan dapat dikembangkan di seluruh Indonesia, terutama di daerah-daerah yang masih sangat miskin dan yang sangat membutuhkan bantuan keuangan. Sebagai suatu program baru, KCK telah berhasil membantu 1.205.487 orang nasabah dari 12 propinsi yang dilaksanakan oleh 1.596 BUUD/KUD. Dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia di daerah pedesaan yang bekerja sebagai pedagang sebanyak 11,88% dari 40.408.678 penduduk yaitu sekitar 4,8 juta penduduk,¹ maka jumlah nasabah KCK ini masih sedikit sekali artinya, sekitar 25%, sehingga masih harus dikembangkan lebih lanjut secara lebih intensif. Jangan sampai kredit ini tidak memberikan perubahan yang berarti, tetapi justru dapat mengem-

1 Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*, September-Desember 1976 (Jakarta : BPS, 1978), hal. xx

Tabel 2

HASIL KEGIATAN PELAKSANAAN PERKREDITAN CANDAK KULAK

No. Proplnsl	Akhir Maret 1977										Akhir Maret 1978									
	Pelaksanaan Pemberian Pinjaman					Sisa Pinjaman					Pelaksanaan Pemberian Pinjaman					Sisa Pinjaman				
	Jumlah koperasi	Jumlah nasabah	Jumlah pinjaman (ribu rp)	Jumlah pinjaman rata-rata (rp)	Jumlah koperasi	Jumlah nasabah	Jumlah pinjaman (ribu rp)	Jumlah pinjaman rata-rata (rp)	Jumlah koperasi	Jumlah nasabah	Jumlah pinjaman (ribu rp)	Jumlah pinjaman rata-rata (rp)	Jumlah koperasi	Jumlah nasabah	Jumlah pinjaman (ribu rp)	Jumlah pinjaman rata-rata (rp)	Jumlah koperasi	Jumlah nasabah	Jumlah pinjaman (ribu rp)	Jumlah pinjaman rata-rata (rp)
1. DKI Jakarta	5	1.003	9.890,0	9.860	5	482	2.726,9	5.658	30	9.123	90.681,9	9.940	30	2.682	18.926,6	7.057				
2. Jawa Barat	53	22.378	102.501,4	4.581	53	10.346	28.371,8	2.742	244	140.546	749.625,8	5.334	244	48.797	155.780,3	3.193				
3. Jawa Tengah	155	61.593	224.140,4	3.639	155	35.833	79.921,9	2.231	388	263.258	1.279.427,1	4.860	388	80.752	228.462,2	2.829				
4. DI Yogyakarta	55	25.046	121.372,5	4.846	55	12.551	32.811,5	2.614	68	101.150	643.464,9	6.238	68	19.071	73.785,3	3.869				
5. Jawa Timur	239	123.576	429.542,4	3.476	239	68.034	135.229,9	1.988	507	588.209	2.395.263,8	4.072	507	97.957	388.501,3	3.050				
6. Bali	26	6.301	42.480,0	6.734	26	3.244	13.556,3	4.117	60	37.105	250.077,0	6.740	60	8.225	37.983,4	4.618				
7. Nusa Tenggara Barat	—	—	—	—	—	—	—	—	33	9.326	37.796,9	4.053	33	5.055	12.444,4	2.462				
8. Sulawesi Selatan	—	—	—	—	—	—	—	—	98	19.744	178.146,8	9.023	98	10.816	49.404,9	4.568				
9. Sulawesi Utara	—	—	—	—	—	—	—	—	24	5.379	41.195,1	7.659	24	3.106	14.090,7	4.537				
10. Sumatera Utara	—	—	—	—	—	—	—	—	74	11.745	119.383,3	10.165	74	6.441	37.561,1	5.832				
11. Sumatera Barat	—	—	—	—	—	—	—	—	49	10.512	72.893,7	6.934	49	7.188	23.748,8	3.304				
12. Lampung	—	—	—	—	—	—	—	—	19	7.750	41.791,0	5.392	19	4.481	8.750,6	1.953				
	533	239.897	929.876,7		553	130.490	292.422,3		1.596	1.205.847	5.899.747,3		1.596	294.931	1.047.850,6					

Sumber : Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia tanggal 16 Agustus 1978

ANALISA

bangkan hasil yang sudah mulai tampak. Berkurangnya ketergantungan masyarakat-masyarakat pedesaan pada para pemberi kredit yang tidak terorganisasi, lama kelamaan dapat memperkecil bahkan menghilangkan peranan kredit yang tidak terorganisasi tersebut. Ini merupakan suatu pengaruh konkrit yang dapat dirasakan oleh masyarakat pedesaan selama kredit ini dijalankan.

Dalam Tabel 2 ditunjukkan perubahan-perubahan yang ada baik dalam jumlah propinsi maupun dalam jumlah nasabah dan besar pinjaman rata-rata. Melihat perubahan-perubahan yang ada, menunjukkan bahwa jangkauan KCK menjadi semakin luas dan rata-rata pinjaman juga semakin meningkat, terutama di daerah Jawa Tengah dan Yogyakarta kenaikan mencapai lebih dari Rp. 1.200,— per nasabah. Bila ditinjau secara terperinci di keenam propinsi yang telah melaksanakan KCK sejak akhir tahun 1976, tampak adanya peningkatan dalam jumlah pinjaman rata-rata dan jumlah nasabah yang semakin besar setelah kredit ini berjalan lebih kurang 1 tahun. Secara terperinci Tabel 3 menunjukkan peningkatan dalam pemberian KCK.

Tabel 3

PERKEMBANGAN PEMINJAMAN KCK MARET 1977 — MARET 1978			
No. Propinsi	Peningkatan pinjaman rata-rata (rupiah)	Peningkatan jumlah nasabah (persen)	Peningkatan sisa pinjaman rata-rata (rupiah)
1. DKI Jakarta	80	809,6	1.399
2. Jawa Barat	753	528,0	451
3. Jawa Tengah	1.221	327,4	598
4. DI Yogyakarta	1.392	311,8	1.255
5. Jawa Timur	596	376,0	1.962
6. Bali	6	488,9	501

Tabel di atas menunjukkan bahwa di DKI Jakarta pinjaman rata-rata tidak besar, tetapi peningkatan jumlah nasabah dan sisa pinjaman rata-rata justru menunjukkan pertambahan yang sangat besar. Ada beberapa kemungkinan yang terjadi,

kesanggupan nasabah untuk mengembalikan cicilannya kecil, tetapi kebutuhan akan modal terus bertambah, usahanya kurang maju atau dapat juga kelalaian dari pihak nasabah sendiri untuk mengembalikan pinjaman sehingga tunggakkannya menjadi bertambah besar. Daerah Jawa Barat menunjukkan kemajuan baik dalam pinjaman rata-rata, jumlah nasabah, maupun sisa pinjaman rata-rata. Dengan demikian dapat dikatakan secara relatif KCK di daerah Jawa Barat berjalan dengan cukup baik, dengan catatan bila ukuran yang dipakai adalah ukuran kuantitatif yang ada. Daerah Jawa Tengah menunjukkan hasil yang terbaik dibandingkan dengan kelima daerah lainnya. DI Yogyakarta memperlihatkan sisa pinjaman rata-rata yang meningkat cukup besar hampir berimbang dengan peningkatan pinjaman rata-rata. Jawa Timurnpun memperlihatkan peningkatan sisa pinjaman rata-rata yang cukup tinggi sedangkan peningkatan pinjaman rata-rata hanya mencapai sepertiganya. Demikian pula dengan daerah Bali, bahkan hampir tidak terdapat peningkatan dalam jumlah pinjaman rata-rata. Sebenarnya suatu sistem kredit yang baik tidak menekankan pada pelunasan kredit yang diberikan, melainkan pada kemampuan nasabah untuk membayar bunga serta mengembangkan usahanya. Alasan ini disebabkan oleh pengertian bahwa usaha yang baik akan berlangsung secara terus menerus dan semakin berkembang, sehingga seakan-akan kredit yang telah dibayarkan dipinjamkan kembali kepada nasabah semula, demikian seterusnya.

HAMBATAN YANG DIALAMI

Selama ini sering dimuat dalam harian-harian tentang tekanan maupun penyelewengan yang dilakukan oleh oknum-oknum yang berhubungan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan pelaksanaan bantuan kredit untuk golongan ekonomi lemah di daerah pedesaan. Rupanya banyak di antara oknum-oknum tersebut yang mempergunakan kesederhanaan cara berpikir masyarakat pedesaan untuk menekan ataupun menipu mereka, seperti misalnya memperpanjang prosedur, meminta uang pelicin dan sejenisnya. Hal-hal seperti ini yang sering menghambat jalannya usaha bantuan terhadap

masyarakat kecil. Bilamana keadaan ini tidak segera diperbaiki, kemungkinan besar para peminjam uang akan lari kembali kepada para pemberi pinjaman yang tidak terorganisasi tadi yang selalu lancar dengan prosedur. Masyarakat yang masih sederhana cara berpikirnya, jarang mempertimbangkan soal likuiditas atau kemampuan untuk melunasi hutang di waktu yang akan datang, tetapi lebih menitik beratkan pada lancarnya prosedur dan setiap kali membutuhkan uang dapat segera menerimanya. KCK akan dapat memenuhi harapan para pedagang kecil, bilamana pelaksanaannya dilakukan dengan tertib sehingga dapat membimbing mereka pada disiplin pinjam-meminjam yang semestinya. Prosedur yang harus dilampaui tidak boleh menyimpang dari peraturan yang tertera pada Inpres Perkreditan tentang Candak Kulak dan tingkat bunga perlu ditinjau kembali. Dengan demikian masyarakat pedesaan sungguh-sungguh dapat menikmati bantuan pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup mereka.

Mulai tahun 1979 ini industri kecil yang membutuhkan tambahan modal dapat memperoleh KCK yang jumlah maksimumnya sebesar Rp. 100.000,— dengan syarat nasabah adalah anggota salah satu koperasi dan mendapatkan rekomendasi dari koperasi yang bersangkutan. Pinjaman inipun diberikan tanpa jaminan. Hal ini dikemukakan oleh Dirjen Industri Kecil Gito Sewoyo di Magetan Yogyakarta.⁵ Bila benar yang dimaksudkan dalam pernyataan ini adalah KCK dan bukan Kredit Kecil, maka dapat ditimbulkan masalah-masalah sebagai berikut : (1) mengaburkan tujuan pengadaan KCK yang sebenarnya tidak ditujukan kepada para petani *produsen* (dalam arti untuk meningkatkan produksi pangan), tetapi untuk para *pedagang kecil* seperti penjual tempe, telur, jamu, rokok dan lain-lain dan petani miskin. Biasanya bila panen belum tiba, petani miskin melakukan pekerjaan sebagai bakul untuk menutup kebutuhan hidup mereka. Dalam Candak Kulak barang-barang yang diperdagangkan tidak sama setiap harinya, karena yang diperjualbelikan di masyarakat pedesaan berkisar pada kebutuhan sehari-hari seperti hasil pertanian yang berupa sayur-mayur, palawija dan lain-lain. Dengan diberikannya kesempatan untuk

5 *Angkatan Bersenjata*, 8 Pebruari 1979

meminjam KCK bagi industri kecil, istilah Candak Kulak ini tidak sesuai lagi. Secara singkat dapat dikatakan yang menjadi sasaran KCK adalah mereka yang sungguh-sungguh membutuhkan modal untuk berusaha guna menutup biaya hidupnya sehari-hari; (2) perbedaan fungsi KCK dengan Kredit Kecil menjadi tidak jelas. Sebelum diperkenalkannya KCK, pemerintah sudah memberikan beberapa jenis kredit bantuan untuk golongan ekonomi lemah, di antaranya Kredit Kecil atau Kredit Mini untuk membantu pengusaha-pengusaha kecil di pedesaan baik untuk keperluan investasi maupun modal lancar usaha, yang besarnya berkisar antara Rp. 10.000,— sampai Rp. 100.000,—. Jumlah pinjaman KCK jauh lebih kecil dari kredit-kredit di atas dan digunakan untuk berdagang saja. Bertambah besarnya jumlah pinjaman untuk membantu industri kecil diikhawatirkan akan mendesak para pedagang kecil (bakul) yang kebutuhan modalnya kecil dan keuntungan yang diperoleh hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

PENUTUP

Secara singkat, tulisan ini hendak menunjukkan bahwa masyarakat desa jangan hanya dijadikan obyek program pemerintah saja, tetapi sungguh dapat menikmati hasil dari program tersebut, sesuai dengan harapan mereka dan mereka pun dapat menikmati sarana yang sama seperti yang telah dinikmati oleh rekan-rekannya di kota. Pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha jangan hanya merupakan slogan yang indah, yang tetap merupakan angan-angan tetapi dapat merupakan hasil pembangunan nyata yang dilakukan pemerintah untuk membantu masyarakat di daerah pedesaan, sehingga dengan demikian pengaruh yang besar dan positif dapat semakin mereka nikmati.

Dalam tulisan ini hanya dikemukakan sebagian kecil dari angan-angan masyarakat desa yang dicoba untuk dircalisasi oleh pemerintah melalui pelaksanaan KCK yakni permodalan dalam skala kecil tetapi yang murah, mudah, cepat dan tepat. KCK merupakan kredit yang mempunyai ciri khas yang digunakan un-

tuk membantu permodalan para pedagang kecil di daerah pedesaan. Selama ini belum pernah pemerintah memikirkan bantuan kredit bagi para petani miskin di pedesaan. KCK merupakan kredit pertama yang ditujukan untuk kepentingan tersebut. Sampai saat ini belum semua pedagang kecil di pedesaan dapat memanfaatkan KCK ini, bahkan baru 25% dari antara mereka yang berhasil memanfaatkannya. Perbaikan dan penyesuaian dalam segala hal perlu diadakan untuk menyempurnakan pelaksanaan Inpres mengenai Perkreditan Candak Kulak ini, seperti peninjauan kembali tingkat bunganya, pengenalan KCK secara lebih meluas di seluruh pelosok Indonesia disertai dengan pengarahannya penggunaannya dan sebagainya.

MENINGKATKAN TRANSMIGRASI SEBAGAI USAHA MEMBERANTAS ATAU MENGURANGI KEMISKINAN

Murwatie B. RAHARDJO

PENDAHULUAN

Transmigrasi merupakan salah satu usaha yang dilakukan untuk menanggulangi masalah penduduk di Indonesia. Selama Repelita III mendatang ini, direncanakan sebanyak 500.000 kepala keluarga transmigran dipindahkan ke luar Jawa. Jumlah ini berarti suatu program peningkatan transmigrasi sebesar lebih dari 6 kali hasil pelaksanaan transmigrasi selama Pelita I dan Pelita II.¹

Dalam tulisan ini akan dibahas perkembangan pelaksanaan transmigrasi selama Pelita I dan II serta artinya bagi usaha melenyapkan atau sekurang-kurangnya mengurangi kemiskinan di pulau Jawa. Pertambahan penduduk merupakan salah satu sebab kemiskinan di pulau Jawa. Pembahasan ini juga akan dikaitkan dengan pemerataan pendapatan yang merupakan salah satu jalur pemerataan pembangunan.

Hasil pelaksanaan transmigrasi selama sepuluh tahun terakhir ini belum dapat mempengaruhi keseimbangan jumlah penduduk antara pulau-pulau maupun daerah-daerah di seluruh Indonesia. Peningkatan transmigrasi sebesar 500.000 jiwa tiap tahun diharapkan akan mengurangi kira-kira 0,5% pertambahan penduduk di pulau Jawa. Sedangkan usaha-usaha lain diluar

¹ Selama Pelita I dan Pelita II sampai tahun ke empat telah ditransmigrasikan sejumlah 363.288 jiwa.

transmigrasi seperti Keluarga Berencana, industrialisasi, intensifikasi pertanian di pulau Jawa juga akan mempengaruhi penanggulangan beberapa masalah utama penduduk.

PERKEMBANGAN PELAKSANAAN TRANSMIGRASI SELAMA PELITA I DAN II

Kebijaksanaan transmigrasi dalam pembangunan kiranya tepat dilihat sebagai masalah perpindahan penduduk dalam kerangka penyediaan dan penyerapan tenaga kerja, khususnya dari Jawa yang padat penduduknya ke luar Jawa yang langka penduduknya. Dengan demikian, transmigrasi ini akan mempunyai fungsi penting untuk memperlancar pembangunan daerah, meningkatkan produksi, menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan kesatuan dan ketahanan nasional.

Jumlah penduduk di pulau Jawa yang tidak seimbang dengan jumlah penduduk di lain-lain pulau di luar Jawa merupakan alasan pokok transmigrasi. Karena pemusatan penduduk di Jawa, dengan tingkat hidup yang sebagian besar masih belum layak, diharapkan transmigrasi dapat meningkatkan kehidupan mereka. Sebab, tanpa usaha ini akan terjadi kecenderungan yang lebih besar bahwa petani miskin berurbanisasi dan umumnya mereka berakhir menjadi gelandangan. Dengan demikian dapat kita bayangkan bagaimana keadaannya di waktu yang mendatang apabila pertambahan penduduk sebesar 2,3% tiap tahun itu tidak diimbangi dengan pertambahan bahan makanan atau pertambahan penyediaan lapangan kerja. Untuk pulau Jawa yang mempunyai rapat penduduk 604 jiwa/km^2 pada tahun 1975¹ dan perkiraan pertambahan penduduk sebesar 2,1% tiap tahun, transmigrasi diharapkan dapat mengambil peranan penting.

Selama Pelita I, tahun 1969/1970 — 1974/1975, penduduk Jawa menurut perkiraan meningkat dari 73.575.000 jiwa menjadi 81.801.000 jiwa, atau meningkat dengan sebesar 8.226.000 jiwa². Tabel I menunjukkan jumlah transmigran selama Pelita I sebesar 210.573 jiwa, dan selama Pelita II sejumlah 179.897 jiwa. Semen-

1 Biro Pusat Statistik, *Buku Saku Statistik Indonesia 1977*, hal. 4 dan 27

2 Biro Pusat Statistik, *Statistical Year Book 1976*, hal. 102 dan 103

tara itu penduduk pulau Jawa sudah bertambah lagi sebesar 7.102.000 jiwa. Jadi kalau dilihat angka-angkanya, jumlah transmigran sebanyak 390.470 jiwa belum mempunyai arti apa-apa dibandingkan dengan pertambahan penduduk sebesar 15.328.000 jiwa dalam waktu 9 tahun. Tetapi secara keseluruhan program transmigrasi yang dituangkan dalam Repelita I dan II telah dinyatakan cukup berhasil karena 94,3% dari jumlah penduduk yang direncanakan dipindahkan ke luar Jawa telah terlaksana.¹

Tabel 1

PELAKSANAAN TRANSMIGRASI MENURUT PROPINSI ASAL
SELAMA PELITA I (1969 — 1974) DAN PELITA II (1974 — 1978)

Propinsi asal	Pelita I		Pelita II		Jumlah penduduk menurut sensus 71		Kepadatan penduduk
	jiwa	%	jiwa	%	jiwa	%	
1. D.K.I. Jakarta	2.185	1,04	10.333	5,74	4.576.009	3,8	7.944
2. Jawa Barat	26.932	12,79	20.314	11,29	21.632.684	18,1	440
3. Jawa Tengah	62.977	29,90	73.326	40,76	21.877.081	18,4	634
4. D.I. Yogyakarta	26.936	12,79	13.487	7,50	2.489.998	2,1	793
5. Jawa Timur	62.988	29,91	49.690	27,62	25.526.714	21,4	539
6. N.T.B.	1.451	0,69	5.822	3,24	2.202.333	1,9	101
7. Bali	26.996	12,82	6.925	3,85	2.120.338	1,8	377
8. Trans. lokal	108	0,05					
Jumlah	210.573	100,00	179.897	100,00	80.425.157	67,5	

Sumber : Lihat Tabel 1 dan 2 dalam lampiran

Wilayah-wilayah yang ditentukan sebagai daerah pengirim atau daerah asal adalah :

- daerah-daerah miskin, tandus dan kering, misalnya Daerah Istimewa Yogyakarta, beberapa daerah di Jawa Tengah dan Jawa Timur;
- daerah-daerah subur yang sangat padat penduduknya, seperti daerah-daerah di Jawa Barat, Jawa Timur, D.K.I. Jakarta, Bali, Lombok;

1 Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden R.I., tanggal 15 Agustus 1974, hal. 660, dan 16 Agustus 1978, hal. 671

- c) daerah-daerah bencana alam, seperti daerah-daerah di sekitar gunung berapi yang masih aktif yang membahayakan penduduk di sekitarnya, juga daerah-daerah yang sering terkena banjir, seperti D.K.I. Jakarta;
- d) daerah-daerah yang terkena proyek pembangunan seperti daerah yang sekarang ini menjadi daerah proyek pembangunan waduk serba guna di Wonogiri, Jawa Tengah.

Selama Pelita I dan Pelita II, Jawa Tengah merupakan daerah pengirim terbesar (62.977 jiwa pada Pelita I dan 73.326 jiwa pada masa Pelita II). Kemudian menyusul Jawa Timur, Jawa Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, D.K.I. Jakarta dan Lombok. Diantara transmigran tersebut terdapat sejumlah 77.112 jiwa (17.185 kepala keluarga) sebagai transmigrasi spontan¹. Para transmigran ini pindah ke daerah-daerah proyek transmigrasi atas biaya sendiri. Diantara transmigran spontan ini sejumlah 6.000 k.k. (26.305 jiwa) mendapat dorongan dengan adanya program "Transmigrasi Spontan Bantuan Presiden" sebelum akhir tahun anggaran 1973 — 1974. Ada juga transmigran yang dibantu oleh Yayasan Makarti Mukti Tama. Yayasan ini bertujuan sosial dalam merangsang daya tarik transmigrasi di antara petani yang tidak mampu dan yang cukup inisiatif untuk meningkatkan hidupnya.²

Dalam pelaksanaan transmigrasi umum untuk setiap kepala keluarga dibuka 3 ha tanah, sebesar 2 ha untuk setiap keluarga, dimana 0,25 ha dimaksudkan untuk tanah pekarangan dan 1,75 ha dimaksudkan untuk tanah persawahan/ladang, dan sisanya untuk umum dan jalur hijau atau untuk pengembangan prasarana desa. Selain itu setiap kepala keluarga transmigran mendapat bantuan-bantuan lain seperti :

- a) sarana produksi pertanian berupa bibit padi, bibit tanaman pekarangan, pestisida termasuk racun tikus dan racun babi, pupuk;
- b) paket jaminan hidup pada bulan-bulan pertama, selama 12 bulan bagi transmigran yang ditempatkan di daerah

1 Biro Pusat Statistik, *Statistical Year Book 1977*

2 Hardjono J.N., *Transmigration In Indonesia*, (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1977) hal. 33 — 34

pemukiman tanah kering, dan selama 18 bulan bagi yang ditempatkan di daerah pemukiman pasang surut, setiap bulan memperoleh bantuan berupa beras, ikan asin, minyak goreng, gula pasir, minyak tanah, garam dan sabun cuci;

- c) Selain itu juga sarana-sarana lain berupa rumah, pelayanan pendidikan bagi anak-anak transmigran, pelayanan kesehatan dan keluarga berencana.

Bantuan ini diberikan selama para transmigran belum dapat berdiri sendiri, yaitu tahun-tahun pertama sebelum tanah garapan mereka dapat menghasilkan. Ketentuan-ketentuan ini tertuang dalam Undang-Undang Transmigrasi No. 3 Tahun 1972.

PENGARUH TRANSMIGRASI TERHADAP KEMISKINAN DI JAWA

Program transmigrasi yang dikaitkan dengan pembangunan nasional tidak lepas dari situasi penduduk pulau Jawa. Keadaan penduduk Jawa yang bekerja di bidang pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan, baik di daerah pedesaan maupun daerah perkotaan pada tahun 1977 meliputi 56,7% dari seluruh penduduk Jawa.¹

Pelaksanaan transmigrasi selama Pelita I dan II menunjukkan bahwa transmigrasi untuk masa-masa mendatang dapat dipakai sebagai usaha yang sangat menentukan bagi pembangunan. Hal ini disebabkan karena dengan menyebarnya penduduk Jawa ke pulau-pulau lain di luar Jawa, selain mengurangi kepadatan penduduk di Jawa, juga merupakan usaha penyediaan tenaga kerja bagi pembangunan di luar Jawa. Pindahan penduduk miskin tanpa penyediaan lapangan kerja akan menggagalkan pembangunan itu sendiri.

Pembangunan pertanian di luar Jawa secara nasional merupakan usaha penting untuk memenuhi kebutuhan pangan

¹ Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja Di Indonesia Triwulan IV 1977*, Jakarta, Maret 1978

seluruh penduduk Indonesia yang semakin meningkat. Tetapi usaha ini perlu dikaitkan dengan pelaksanaan transmigrasi yang pada hakekatnya diwujudkan dalam penyediaan tenaga kerja di daerah-daerah yang langka penduduknya. Kondisi di luar Jawa memungkinkan pembangunan pertanian mempunyai masa depan yang cerah.¹ Daerah-daerah seperti Sumatera, terutama Sumatera Utara, dan Sulawesi, terutama Sulawesi Selatan, dapat ditanam padi sepanjang tahun dengan cara penanaman padi yang bergilir dari daerah yang satu ke daerah yang lain. Hal ini disebabkan karena faktor-faktor : (a) perbedaan musim hujan dengan kemarau di daerah-daerah tersebut tidak terasa, bahkan hujan sepanjang tahun; (b) variasi temperatur di dataran rendah dengan daerah pegunungan yang berbeda-beda; (c) di luar Jawa masih banyak juga terdapat gunung-gunung berapi yang masih aktif yang abunya menyuburkan tanah-tanah, yang baik untuk pertanian. Keadaan tersebut memungkinkan perluasan di bidang pertanian, seperti tanaman-tanaman karet, kopi, lada dan tembakau yang memerlukan daerah yang luas, selain untuk tanaman padi. Dari sudut mendapatkan daerah yang luas bagi pertanian tanaman-tanaman tersebut memang sudah perlu diadakan pembukaan tanah.

Dalam Repelita III, perluasan areal persawahan mendapat perhatian yang besar, baik areal lahan kering, lahan basah, pasang surut maupun lebak. Keadaan fisik lingkungan daerah utama di luar Jawa, meliputi keadaan topografi tanah dan sumber air, dijadikan pedoman guna menentukan lokasi areal pertanian yang sesuai. Hal ini diperlukan untuk menentukan budidaya pertanian serta pola tanam yang cocok di berbagai lahan.

Hal-hal semacam itulah yang dilaksanakan bersama-sama dengan adanya program transmigrasi, dimana tenaga kerja yang mengerjakan tanah-tanah pertanian yang baru tersebut adalah para transmigran. Dalam tahun-tahun mendatang akan dibuka seluas 39.000 ha setahun areal persawahan baru.² Disamping itu

1 Mubyarto, Dr., *Pengantar Ekonomi Pertanian*, (Jakarta : Lembaga Penelitian dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 1973), hal. 10

2 *Sinar Harapan*, 1 Februari 1979

perlu diusahakan secara bertahap untuk mengubah sumber air menjadi daerah pengairan. Untuk itu juga akan diadakan perbaikan dan peningkatan jaringan irigasi seluas 530.000 ha. Juga akan dibangun jaringan irigasi baru seluas 700.000 ha dan pen-cetakan sawah baru seluas lebih dari 350.000 ha. Disamping itu akan dibuka irigasi pasang surut seluas 400.000 ha dan reklamasi rawa seluas 135.000 ha. Untuk menjamin penyaluran air ke daerah-daerah persawahan, maka akan direhabilitasi jaringan tertier yang mencukupi areal sekitar 600.000 ha.

Perluasan pembangunan di bidang pertanian merupakan sasaran pokok kebijaksanaan transmigrasi. Menurut sensus pertanian 1973, jumlah petani di Jawa meliputi 12,6 juta rumah tangga. Dari jumlah ini 9,0 juta rumah tangga merupakan keluarga petani miskin, yaitu 5,2 juta rumah tangga petani yang mempunyai tanah kurang dari 0,5 ha, dan 3,8 juta rumah tangga petani yang tidak mempunyai tanah.¹ Petani-petani kecil semacam inilah yang diberikan prioritas untuk dipindahkan ke luar Jawa. Dengan mentransmigrasikan golongan petani ini di daerah baru diharapkan penghidupan mereka meningkat. Di daerah transmigrasi mereka disediakan tanah pertanian, perumahan dan jaminan-jaminan selama tahun-tahun pertama sebelum mereka dapat menghasilkan. Dasar pemikiran yang dianut adalah bahwa seseorang yang telah memutuskan untuk menjadi transmigran telah memutuskan untuk tidak mau hidup miskin lagi. Bagaimanapun, di daerah transmigrasi ia akan memiliki faktor produksi utama, yaitu tanah, yang di daerah asalnya tidak dipunyainya. Dengan demikian mereka dapat mengusahakan atau mengolah tanahnya dan menghasilkan. Dari hasil pertaniannya itu mereka dapat menghidupi sendiri dan dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Berikut ini adalah hasil pertanian yang dicapai di daerah transmigrasi pada umumnya selama Pelita I:²

1 Sajogyo, "Golongan Miskin dan Pembangunan Desa", *Prisma* 3, Maret 1977

2 Departemen Penerangan R.I., *Nota Keuangan, Rencana Anggaran Penerimaan/ Belanja Negara 1973/1974*

ANALISA

- padi sawah : rata-rata 1,6 ton gabah per hektar (setahun 2 kali panen);
- padi gogo : rata-rata 0,9 ton gabah per hektar;
- jagung : rata-rata 1,5 ton pipilan per hektar;
- kacang-kacangan : rata-rata 1,2 ton wose per hektar.

Pada masa Pelita II tingkat produksi di daerah proyek transmigrasi meningkat dari tahun ke tahun.

Tabel 2

TINGKAT PRODUKSI BEBERAPA KOMODITI HASIL PERTANIAN 1973/1974 — 1977/1978

Macam komoditi	1973/'74	1974/'75	1975/'76	1976/'77	1977/'78
1. Padi (ton/ha)					
a. non pasang surut	0,96	1,15	1,50	1,95	2,88
b. pasang surut	1,10	1,30	1,80	1,92	2,0
2. Palawija (ton/ha)					
a. singkong	4,50	5,50	7,00	7,30	13,62
3. Tanaman keras (batang/ha)	10,00	20,00	25,00	38,00	38,00

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden R.I., tanggal 16 Agustus 1978 hal. 674

Selain hasil pertanian di daerah transmigrasi peternakan juga dikembangkan seperti terlihat di bawah ini :

Tabel 3

PERKEMBANGAN POPULASI TERNAK DAERAH TRANSMIGRASI TIAP 100 KK 1973/1974 — 1977/1978

Macam komoditi	1973/'74	1974/'75	1975/'76	1976/'77	1977/'78
1. Ternak besar (sapi dan kerbau) (ekor)	1	8	12	17	18
2. Ternak Unggas (ayam dan itik) (ekor)	315	368	482	498	240

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden R.I., tanggal 16 Agustus 1978, hal. 674

Keadaan ini menunjukkan pelaksanaan transmigrasi secara ekonomis dapat meningkatkan taraf hidup para transmigran. Sudah barang tentu suatu usaha pasti di sana sini mengalami kegagalan-kegagalan. Seperti halnya proyek transmigrasi Rasau Jaya Kalimantan Barat, di mana pertanian kurang berhasil karena kurang cermatnya pemilihan lahan yang memenuhi syarat untuk tanah pertanian. Di daerah transmigrasi Rasau Jaya tanahnya merupakan tanah gambut yang merupakan rawa-rawa. Tetapi setelah diadakan penyelidikan, masalah ini dapat diatasi dengan cara memberikan penerangan dan bimbingan tentang cara memproses tanah tersebut menjadi tanah yang memenuhi syarat baik bagi pertanian. Di proyek transmigrasi Ongka Malino Sulawesi Selatan, 20% transmigran asal D.K.I. Jakarta tidak tahan menghadapi medan keadaan pemukiman mereka yang baru, sehingga mereka memutuskan untuk lari meninggalkan wilayah proyek.

Walaupun hasil pelaksanaan transmigrasi ditinjau secara kuantitatif dan secara nasional belum berarti, tetapi pemindahan itu sendiri telah dapat dirasakan langsung oleh pribadi para transmigran dan keluarganya. Melalui program transmigrasi seperti yang digariskan saat ini, petani dari Jawa yang tidak bertanah akan memperoleh faktor produksi yang terpenting baginya, yaitu tanah. Kesempatan ini tidak mungkin diperolehnya dengan cara lain. Dengan demikian jelas bahwa transmigrasi tidak hanya bertujuan mengurangi tekanan penduduk dan ketimpangan pembagian penduduk, tetapi sekaligus memberikan jalan kepada para petani miskin untuk keluar dari lingkaran kemiskinannya.

TRANSMIGRASI DAN PEMERATAAN PENDAPATAN

Pada akhirnya, pemerintah harus mengambil keputusan untuk membantu rakyat yang miskin ini. Pada masa pembangunan sekarang ini peranan pemerintah dalam pelaksanaan transmigrasi lebih menonjol lagi, dan dalam Repelita III target program transmigrasi ditingkatkan kira-kira 6 (enam) kali. Target ini akan meliputi 500.000 kepala keluarga atau sekitar 2.500.000 jiwa.

Masalahnya sekarang adalah apakah untuk mencapai target ini telah disiapkan atau disusun dasar kebijaksanaan yang mantap bagi pelaksanaan transmigrasi untuk lima tahun mendatang ini. Target tersebut memang belum merupakan jumlah yang menentukan bagi pertambahan penduduk di pulau Jawa sebesar 2,1% tiap tahun ini. Namun jumlah ini amat besar dibandingkan dengan pelaksanaan transmigrasi di waktu yang lalu. Salah satu implikasi pelaksanaan ini menyangkut segi pembiayaan yang amat besar, di mana 50% target Repelita III ini didukung oleh APBN, dengan 45% dari pembiayaan tersebut diharapkan berasal dari dana pinjaman luar negeri. Untuk keperluan ini Bank Dunia telah menyetujui pemberian bantuan sebesar 1 milyar dollar A.S. Sedangkan sisanya, yaitu 50% lagi, diharapkan datang dari pihak swasta yang ingin ikut menyukseskan program transmigrasi.¹

Dengan demikian realisasi target tersebut sangat tergantung kepada dana yang dapat disediakan atau dikumpulkan. Pembiayaan Repelita III untuk program transmigrasi dan program pembinaan daerah transmigrasi untuk tahun pertama adalah sebesar 146.199,4 juta rupiah. Sedangkan perkembangan pembiayaan program transmigrasi selama Pelita I dan II dapat dilihat pada Tabel 4. Transmigrasi spontan (transmigrasi swakarsa) ikut pula menentukan berhasil tidaknya program ini.

Dari uraian serta data-data yang dikemukakan di atas dapat diharapkan pengaruh yang semakin besar dari kegiatan transmigrasi terhadap usaha mengurangi kemiskinan di Jawa. Besar kecilnya pengaruh itu jelas sekali tergantung kepada laju kegiatan transmigrasi itu sendiri. Hal ini amat ditentukan oleh rangkaian atau keterpaduan yang erat dari aparat-aparat yang menunjang seluruh kegiatan transmigrasi, baik yang ada di daerah asal maupun di daerah penerima.

Yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa penyelenggaraan transmigrasi bagi pulau Jawa tanpa disertai usaha-usaha lain akan mengurangi arti program transmigrasi

1 Lihat *Kompas*, tanggal 21 Desember 1978 dan 25 April 1979

Tabel 4

PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DAN BIAYANYA SELAMA PELITA I

(1969/'70 — 1973/'74) DAN PELITA II (1974/'75 — 1978/'79)

Jumlah transmigran dan biaya	PELITA I						PELITA II					
	1969/'70	1970/'71	1971/'72	1972/'73	1973/'74	jumlah	1974/'75	1975/'76	1976/'77	1977/'78	1978/'79	jumlah
Jumlah transmigran K.K.	3.933	4.438	4.171	11.314	22.412	46.268	11.100	8.100	13.751	8.637	—	41.588
J i w a	17.846	20.005	18.924	51.927	101.871	210.573	45.732	34.985	62.653	36.527	—	179.897
Biaya transmigrasi ^{a)} (ribu rp.)	850.000	1.038.869	1.362.258	2.305.802	3.658.875	9.215.804	6.700.032	14.463.495	27.253.917	59.733.471	—	108.150.915
Biaya transmigrasi per keluarga ^{b)} (ribu rp.)	216,12	234,08	326,60	203,80	163,25	199,18	603,60	1.785,6	1.981,9	6.915,9	—	2.601,0
Biaya transmigrasi per jiwa ^{b)} (ribu rp.)	47,63	51,93	71,98	44,40	35,92	43,76	146,50	413,4	435,0	1.635,3	—	601,2

a) Berdasarkan Anggaran Pembangunan Dit. Jen. Transmigrasi.

b) Dihitung berdasarkan biaya transmigrasi dibagi dengan jumlah keluarga transmigran dan banyaknya transmigran (jiwa) dalam tahun yang bersangkutan

(Sumber: Lihat Tabel III — VI dalam Lampiran).

secara demografis. Usaha-usaha itu ialah pelaksanaan Keluarga Berencana di segenap lapisan penduduk terutama di Jawa dan Bali. Usaha industrialisasi, selain untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang telah ada di sektor non pertanian, juga perlu ditegaskan fungsinya dalam penyerapan tenaga kerja yang menganggur di Jawa. Usaha lain, khususnya menyangkut pertanian di Jawa adalah program intensifikasi.

Program transmigrasi bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang miskin dengan cara memberikan kesempatan kerja di daerah-daerah proyek pembangunan di luar Jawa. Jadi program transmigrasi merupakan salah satu jembatan untuk mencapai pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia.

Data-data mengenai pengaruh transmigrasi terhadap kehidupan penduduk lama di daerah penerima belum ada. Tetapi perlu dipikirkan peluang apa yang serupa dan terbuka bagi golongan petani lama, yang masih bercorak tradisional. Corak usaha tani menetap dengan areal tanah antara 2 — 5 ha yang dirancang untuk transmigran umumnya kurang menarik bagi petani penduduk lama yang umumnya masih menjalankan usaha tani dengan pola "ladang berpindah-pindah" atau ada kalanya dengan pola sawah yang berpindah-pindah.¹ Ditinjau dari segi ini, perlu juga disusun rencana yang matang untuk menghindarkan ketegangan antara penduduk lama dengan para transmigran.

Dengan disediakannya tanah untuk pertanian serta fasilitas-fasilitas lain bagi transmigran maka transmigran akan mulai berproduksi. Dengan demikian penghasilan akan meningkat sehingga menambah daya beli mereka.

1 Sajogyo, *Transmigrasi : Jalur Pemerataan Pembangunan*, kertas karya pada Simposium Yayasan SPP Nasional, di Jakarta, 5 Desember 1978

KEADAAN PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DIPERINCI MENURUT PROPINSI PENEMPATAN SELAMA
 PELITA I 1969 — 1974

Propinsi asal Propinsi penempatan	Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	D.I. Yogyakarta	Jawa Timur	N.T.B.	Bali	Jumlah (jiwa)
1. D.I. Aceh	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Sumatera Utara	—	—	507	387	—	—	—	894
3. Sumatera Barat	—	—	1.285	826	—	—	—	2.111
4. Riau	—	1.222	748	423	—	—	—	2.393
5. Jambi	—	2.857	4.087	1.876	2.559	—	—	11.379
6. Sumatera Selatan	884	5.579	12.583	6.454	11.391	—	1.219	38.110
7. Bengkulu	152	1.588	3.319	1.496	1.348	—	—	7.903
8. Lampung	—	5.723	21.305	10.272	17.922	—	497	55.719
SUMATERA	1.036	16.969	43.834	21.734	32.220	—	1.716	118.509
9. Kalimantan Barat	—	1.096	1.409	292	1.624	—	—	4.421
10. Kalimantan Tengah	—	571	1.494	735	1.703	—	1.306	5.809
11. Kalimantan Selatan	—	1.222	2.162	238	5.937	—	454	10.013
12. Kalimantan Timur	271	887	4.347	827	5.723	—	—	12.065
KALIMANTAN	271	3.776	9.412	2.092	15.657	—	1.760	32.308
13. Sulawesi Utara	251	475	1.266	—	1.504	—	2.410	5.906
14. Sulawesi Tengah	273	345	2.398	350	4.510	—	10.408	18.392
15. Sulawesi Selatan	354	1.041	4.109	2.507	5.827	755	6.181	20.774
16. Sulawesi Tenggara	—	4.326	463	—	2.451	696	4.521	12.457
SULAWESI	878	6.187	8.236	2.857	14.292	1.451	23.520	57.529*
17. Maluku	—	—	1.001	253	479	—	—	1.733
18. Irian Jaya	—	—	494	—	—	—	—	494
TOTAL	2.185	26.932	62.977	26.936	62.988	1,451	26.996	210.573

* Termasuk 108 jiwa dari Sulawesi Tengah (Transmigrasi Lokal)

Sumber : B.P.S., *Peta Pembangunan Sosial Desa 1930 — 1978*

Tabel II

KEADAAN PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DIPERINCI MENURUT PROPINSI ASAL DAN PROPINSI
PENEMPATAN SELAMA PELITA II 1974—1978

Propinsi asal Propinsi penempatan	D.K.I. Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	D.I. Yogyakarta	Jawa Timur	N.T.B.	BALI	Jumlah (Jiwa)
1. D.I. Aceh	—	—	2.199	190	1.103	—	—	3.492
2. Sumatera Utara	252	—	948	680	—	—	—	1.880
3. Sumatera Barat	406	—	14.886	932	252	—	—	16.476
4. Riau	—	—	410	—	423	—	—	833
5. Jambi	—	3.920	23.720	2.383	1.969	—	—	31.992
6. Sumatera Selatan	—	3.555	9.621	2.187	10.638	—	—	26.001
7. Bengkulu	584	2.364	2.394	1.191	2.139	—	—	8.672
8. Lampung	—	2.439	3.490	1.886	5.089	—	—	12.904
SUMATERA	1.242	12.278	57.668	9.449	21.613	—	—	102.250
9. Kalimantan Barat	638	894	2.509	345	883	—	—	5.269
10. Kalimantan Tengah	—	—	—	—	2.666	—	438	3.104
11. Kalimantan Selatan	—	873	5.115	1.792	5.632	—	429	13.841
12. Kalimantan Timur	813	1.344	453	394	7.672	—	—	10.676
KALIMANTAN	1.451	3.111	8.077	2.531	16.853	—	867	32.890
13. Sulawesi Utara	247	440	607	—	2.496	—	229	4.019
14. Sulawesi Tengah	665	1.601	4.440	356	5.450	2.694	2.788	17.994
15. Sulawesi Selatan	1.081	747	1.093	199	1.673	2.781	2.577	10.151
16. Sulawesi Tenggara	5.399	2.137	962	952	1.180	—	464	11.094
SULAWESI	7.392	4.925	7.102	1.507	10.799	5.475	6.058	43.258
17. Maluku	248	—	—	—	—	347	—	595
18. Irian Jaya	—	—	479	—	425	—	—	904
TOTAL	10.333	20.314	73.326	13.487	49.690	5.822	6.925	179.897

Tabel III

KEADAAN PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DIPERINCI MENURUT PROPINSI PENEMPATAN SELAMA
PELITA 11969—1974

Propinsi penempatan	K.K.						Jumlah					
	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74		1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	Jumlah
1. D.I. Aceh	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Sumatera Utara	—	—	—	—	200	200	—	—	—	—	894	894
3. Sumatera Barat	—	—	—	—	450	450	—	—	—	—	2.111	2.111
4. Riau	200	—	150	—	150	500	867	—	789	—	737	2.393
5. Jambi	362	288	400	700	700	2.450	1.733	1.366	1.882	3.131	3.267	11.379
6. Sumatera Selatan	931	1.023	800	3.150	2.700	8.604	3.819	4.226	3.433	14.459	12.173	38.110
7. Bengkulu	—	100	—	800	1.050	1.950	—	469	—	3.730	3.704	7.903
8. Lampung	1.000	517	650	2.350	7.639	12.156	4.691	2.289	2.952	10.461	35.326	55.719
SUMATERA	2.493	1.928	2.000	7.000	9.989	23.410	11.110	8.350	9.056	31.781	58.212	118.509
9. Kalimantan Barat	102	200	150	300	200	952	517	939	693	1.267	1.005	4.421
10. Kalimantan Teng.	98	105	300	600	150	1.253	490	496	1.364	2.708	751	5.809
11. Kalimantan Selatan	140	150	100	300	1.150	1.840	631	719	1.877	1.448	5.338	10.013
12. Kalimantan Timur	200	400	175	400	1.500	2.675	961	1.806	814	1.804	6.680	12.065
KALIMANTAN	540	855	725	1.600	1.900	5.620	2.599	3.960	4.748	7.227	13.774	32.308
13. Sulawesi Utara	—	60	—	100	1.149	1.309	—	286	—	552	5.068	5.906
14. Sulawesi Tengah	150	779	809	1.014	1.626	4.378	740	3.764	2.343	4.566	6.979*	18.392*
15. Sulawesi Selatan	750	541	200	800	2.177	4.468	3.397	2.388	853	3.953	10.183	20.774
16. Sulawesi Tenggara	—	225	437	600	1.371	2.633	—	1.004	1.924	2.875	6.654	12.457
SULAWESI	900	1.605	1.446	2.514	4.323	10.788	4.137	7.442	5.120	11.946	28.884	57.529
17. Maluku	—	50	—	100	200	350	—	253	—	479	1.001	1.733
18. Irian Jaya	—	—	—	100	—	100	—	—	—	494	—	494
TOTAL	3.933	4.438	4.171	11.314	22.412	46.268	17.846	20.005	18.924	51.927	101.871	210.573*

Sumber: Direktorat Tengah, Transmigrasi dimuat dalam Biro Pusat Statistik, *Peta Pembangunan Sosial Desa, 1930—1978*

* Termasuk Transmigrasi Lokal

Tabel IV

KEADAAN PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DIPERINCI MENURUT PROPINSI PENEMPATAN SELAMA PELITA II 1974 — 1978

Propinsi penempatan	K. K.				J I W A			
	1974/75		1975/76		1976/77		1977/78	
	Jumlah		Jumlah		Jumlah		Jumlah	
1. D.I. Aceh	—	300	—	800	—	—	—	3.492
2. Sumatera Utara	500	—	—	500	—	—	—	1.880
3. Sumatera Barat	500	—	2.250	3.950	1.200	—	4.747	16.476
4. Riau	200	—	—	200	—	—	—	833
5. Jambi	1.150	1.000	3.000	6.849	1.699	—	7.823	31.992
6. Sumatera Selatan	3.000	1.000	651	5.651	1.000	—	4.524	26.001
7. Bengkulu	600	500	500	1.850	250	—	1.094	8.672
8. Lampung	1.000	1.000	500	2.900	400	—	1.539	12.904
SUMATERA	6.950	3.800	7.401	22.700	4.549	34.725	19.727	102.250
9. Kalimantan Barat	300	500	300	1.294	194	—	820	5.269
10. Kalimantan Tengah	200	—	500	700	—	—	—	3.104
11. Kalimantan Selatan	300	1.000	1.000	3.297	997	—	3.985	13.841
12. Kalimantan Timur	500	—	500	2.400	1.400	—	6.352	10.676
KALIMANTAN	1.300	1.500	2.300	7.691	2.591	9.869	11.157	32.890
13. Sulawesi Utara	500	—	550	1.050	—	—	—	4.019
14. Sulawesi Tengah	800	1.000	1.490	4.587	1.297	—	4.690	17.994
15. Sulawesi Selatan	1.100	—	1.000	2.300	200	—	953	10.151
16. Sulawesi Tenggara	250	1.700	900	2.850	—	—	—	11.094
SULAWESI	2.650	2.700	3.940	10.787	1.497	17.634	5.643	43.258
17. Maluku	200	—	—	200	—	—	—	595
18. Irian Jaya	—	100	110	210	—	425	—	904
TOTAL	11.100	8.100	13.751	41.588	8.637	62.653	36.527	179.897

NO.	BIDANG	TAHUN — ANGGARAN						JUMLAH
		1969/1970	1970/1971	1971/1972	1972/1973	1973/1974		
1.	Bidang Ekonomi	797.340.000	959.869.000	1.262.836.000	2.213.399.000	3.537.785.000	8.771.229.000	
2.	Bidang Umum	50.000.000	34.000.000	57.257.000	61.403.000	68.250.000	270.910.000	
3.	Bidang Sosial	2.660.000	45.000.000	42.165.000	31.000.000	52.840.000	173.665.000	
	JUMLAH :	850.000.000	1.038.869.000	1.362.258.000	2.305.802.000	3.658.875.000	9.215.804.000	

Sumber : Dit. Jen. Transmigrasi

Tabel VI

ANGGARAN PEMBANGUNAN DIREKTORAT JENDERAL TRANSMIGRASI DALAM PELITA II

NO.	PROGRAM	TAHUN -- ANGGARAN					Jumlah
		1974/1975	1975/1976	1976/1977	1977/1978		
1.	Program Transmigrasi	6.098.064.800	9.929.685.000	19.372.994.000	29.890.033.000	81.942.694.800	
2.	Program Pembinaan Desa Transmigrasi	332.180.000	2.430.000.000	5.036.448.000	26.786.128.000	48.744.756.000	
3.	Pendidikan Tenaga Kerja dan Transmigrasi	14.995.000	595.583.000	518.792.000	800.000.000	2.575.260.000	
4.	Penyempurnaan Efisiensi Aparatur Pemerintahan	25.000.000	44.800.000	50.000.000	45.360.000	211.940.000	
5.	Penelitian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	139.920.000	1.125.377.000	1.878.521.000	1.581.950.000	6.470.117.000	
6.	Peningkatan Prasarana Fisik.	89.873.000	337.000.000	415.162.000	630.000.000	1.974.150.000	
	J U M L A H :	6.700.032.800	14.463.495.000	27.253.917.000	59.733.471.000	141.918.917.000	

Sumber : Dit. Jen. Transmigrasi

PENDIDIKAN FAKTOR UTAMA PEMBINAAN RAKYAT MISKIN

L. HARIANDJA

I. PENDAHULUAN

Pembinaan orang-orang miskin untuk melepaskan mereka dari garis kemiskinan adalah pekerjaan yang amat sulit. Orang-orang miskin sebagai lapisan masyarakat yang paling lemah pada umumnya sulit terjangkau oleh usaha-usaha pelayanan dari pemerintah.

Sebagai gambaran tentang kemiskinan di Indonesia, wakil ketua APBN Chalik Ali mengatakan : 45% dari jumlah penduduk Indonesia sekarang ini taraf kehidupannya belum tersentuh perbaikan dan masih dibawah garis kemiskinan dengan pendapatan perkapita di bawah 100 dollar Amerika setiap tahunnya¹

Di dalam kenyataan disadari atau tidak, golongan masyarakat yang termasuk kategori miskin atau orang-orang yang berpendapat rendah, selalu tersembunyi dan menyembunyikan diri, sehingga ada kecenderungan untuk terlupakan dalam proses pelayanan masyarakat.

Cara menghadapi masalah-masalah dan kebutuhannya pada umumnya mereka menolong diri-sendiri (self help) dalam arti keluarga, kerabat dan famili-famili mereka sendiri. Karena

1 Surat kabar *Merdeka*, 8 Januari 1979

keadaan ekonomi mereka sangat lemah kehidupan mereka penuh kerawanan. Misalnya mereka kurang gizi, tidak mampu untuk menyekolahkan anak, mudah kena penyakit busung lapar, ada kalanya mereka mudah kena hasutan dan bujukan-bujukan dengan dalih kemiskinan itu dan lain-lain. Untuk memenuhi kebutuhan yang sangat mendesak, malahan kadang-kadang untuk memenuhi makan sehari-hari misalnya, untuk keperluan pengobatan, biaya menyekolahkan anak, untuk keperluan pesta-pesta dan upacara-upacara seperti perkawinan, upacara adat dan sebagainya, mereka mengikatkan diri dalam "ijon dan rentenir." Situasi yang demikian itu menyebabkan makin lama kemiskinan mereka makin mendalam.

Pendekatan terhadap orang-orang miskin harus diadakan secara menyeluruh dan terpadu, agar pembinaan itu dapat berhasil dengan baik (Sosial, Pendidikan, Dalam Negeri, Kesehatan, Tenaga Kerja dan Koperasi, Pertanian, Keamanan dan lain-lain).

Berhubung orang-orang miskin adalah orang (subyek) yang harus berubah dari keadaan kemiskinan ke kehidupan yang lebih baik dan sejahtera, maka pertama-tama ia harus berubah sikap, mempunyai tekad yang kuat dan memiliki pengetahuan serta ketrampilan untuk itu. Perubahan sikap, pengetahuan dan ketrampilan tersebut diperoleh dari pendidikan. Dengan kata lain faktor pendidikan adalah faktor utama dalam pembinaan orang-orang miskin atau orang-orang yang berpendapatan rendah, dan harus mengikuti proses pembinaan sejak permulaan sampai dengan akhir. DR. W.P. Napitupulu mengatakan : "Jurang yang ada antara si kaya (the have) dengan si miskin (the have not) pada dasarnya bukan bersifat material, melainkan pendidikan. Sebab hanya karena mereka tidak memiliki pengetahuan dan kecakapan fungsional, maka mereka tidak mampu meningkatkan taraf hidup mereka. Oleh karena mereka tidak mempunyai sikap membangun dan modernisasi, maka mereka tidak mencari cara-cara baru."¹

¹ Dr. W.P. Napitupulu, *Strategi dan Manajemen Pendidikan Nonformal*, 1977, hal. 3

Maka sesuai dengan Pasal 31 UUD 1945 yang menyatakan : "Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran", maka program pemerintah dalam Pelita III bidang "pendidikan" telah disusun secara menyeluruh untuk menjangkau semua warga negara untuk pemerataan pendidikan yang diselenggarakan baik melalui sekolah maupun di luar sekolah. Program yang berhubungan dengan "Pendidikan Luar Sekolah" dalam GBHN bidang Pendidikan sub. a dan f dinyatakan :

"Pendidikan berlangsung seumur hidup dan dilaksanakan di dalam lingkungan rumah tangga, sekolah dan masyarakat. Karena itu pendidikan adalah tanggung jawab bersama antara keluarga, masyarakat dan Pemerintah. Pendidikan juga menjangkau program-program luar sekolah yaitu pendidikan yang bersifat kemasyarakatan, termasuk kepramukaan, latihan-latihan ketrampilan dan pemberantasan buta huruf dengan memanfaatkan sarana dan prasarana yang ada."¹

Untuk menyusun program pembinaan dan pendidikan orang-orang miskin, hendaknya didasarkan pada realitas kehidupan orang-orang miskin sebagaimana mereka hidup menyangkut; tingkat kehidupannya, tingkat pendidikannya, keadaan sosial dan adat-istiadatnya, keadaan mentalitas mereka, sumber-sumber dan potensi-potensi yang ada, masalah-masalah dan kebutuhan-kebutuhannya dan lain-lain.

Perlu disadari bahwa perkembangan yang baik dan laras dari usaha pembinaan itu, tergantunglah dari kegiatan sendiri (auto-aktivita) orang-orang miskin baik secara individual maupun kelompok sebagai akibat dari usaha pendidikan. Orang-orang miskin dididik agar hidup realistis dan menjadi aktif. Aktivitas itu hendaknya direncanakan secara seksama dan terpadu dengan semua usaha yang ditujukan dan yang berhubungan dengan pembinaan orang-orang miskin (Sosial, Dalam Negeri, Kesehatan, Agama, Pertanian, Pendidikan, Tenaga Kerja dan Koperasi dan lain-lain). Dan dituntut adanya koordinasi yang sebaik-baiknya dalam pelaksanaan pembinaan agar hasilnya dapat tercapai seperti yang diharapkan. Untuk itu diperlukan pengetahuan yang mendalam tentang kehidupan orang-orang miskin dan orang-orang yang berpendapatan ren-

1 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Bidang Pendidikan sub. a dan f.

dah agar rencana pembinaan dapat disusun secara realistis. Hal-hal yang kiranya perlu diketahui oleh para petugas yang berkecimpung dalam pelayanan dan pembinaan orang-orang miskin untuk memperlancar dan mempermudah pekerjaan mereka antara lain ialah :

1. Sumber-sumber kemiskinan
2. Paket minimum pendidikan bagi seorang warga negara untuk dapat ikut serta dan berperan aktif dalam pembangunan
3. Langkah-langkah dalam pendidikan orang-orang miskin.

II. SUMBER-SUMBER KEMISKINAN

Bermacam-macam sumber kemiskinan yang menyebabkan orang-orang miskin sulit untuk berubah dari kemiskinannya. Pada kebanyakan orang khususnya orang-orang miskin dan kurang terpelajar sumber-sumber kemiskinan itu kurang disadari dan diketahui bahwa hal itu akan dapat menyulitkan kehidupannya dan menyebabkan kemiskinan mereka makin lama makin dalam. Pada dasarnya sumber-sumber kemiskinan seperti disebutkan dalam tulisan ini mempunyai jalinan satu sama lainnya. Misalnya kurangnya tanah untuk sumber penghasilan bagi keluarga, disebabkan cepatnya pertumbuhan penduduk (terlalu besar jumlah anggota keluarga), mudahnya berkembang sistim ijon dan rentenir, karena orang-orang miskin membutuhkan mereka dan lain-lain.

Beberapa contoh sumber kemiskinan itu dapat disebutkan sebagai berikut :

1. Tanah Milik yang Sempit

Tanah milik sebagai sumber penghasilan terlalu sempit untuk dapat memenuhi kebutuhan keluarga, terutama di Pulau Jawa. Diantara 136 juta orang penduduk Indonesia, 90 juta berada di Pulau Jawa, kepadatan penduduk 625 orang/km², malah di tempat-tempat tertentu kepadatan penduduk telah mencapai 2000 orang/km². Kira-kira 80% di antaranya berada di Daerah Pedesaan dan 60% dari jumlah tersebut hidup dari

pertanian. Jumlah keluarga yang memiliki tanah kurang 0,5 ha cukup besar.¹ Ditambah dengan sistem *buruh tani* yang kurang menguntungkan bagi perkembangan keluarga-keluarga miskin. Keluarga-keluarga miskin di Daerah Pedesaan yang tidak memiliki tanah atau memiliki tanah kurang dari 0,25 ha, pada umumnya menjadi buruh tani dan hidup mereka sangat tergantung kepada para pemilik (tuan-tuan) tanah. Peraturan-peraturan penggarapan tanah oleh buruh tani kurang menguntungkan pihak penggarap, sehingga mereka sulit lepas dari kemiskinannya. Sedang sebahagian dari orang-orang miskin itu, hidup dari berdagang kecil, seperti menjual sayur-sayuran, menjual kayu api yang dicari dari hutan, mengusahakan warung kecil dan lain-lain. Mereka kurang memperhitungkan keuntungan, karena pikiran mereka kebanyakan belum sampai ke arah perhitungan-perhitungan seperti itu. Mereka telah puas apabila mendapat uang sedikit sekedar untuk membeli makanan bagi keluarga mereka. Mereka belum dapat menghargai tenaga kerja.

2. Jumlah Anggota Keluarga Besar

Walaupun belum ada penelitian yang terperinci mengenai "hubungan antara tingkat pendidikan dengan penerimaan dan pelaksanaan keluarga berencana" oleh akseptor keluarga berencana, ada kecenderungan bahwa penerimaan dan pelaksanaan keluarga berencana kebanyakan pada lapisan masyarakat yang telah berpendidikan. Sedangkan keadaan sebaliknya, bagi lapisan masyarakat yang tidak berpendidikan atau berpendidikan rendah, sulit untuk menerima keluarga berencana. Bagi masyarakat yang telah berpendidikan, keluarga berencana dirasakan sebagai suatu keharusan dengan dasar pertimbangan yang cukup matang yakni perhitungan pendapatan keluarga dengan besarnya jumlah anggota keluarga untuk mencapai kesejahteraan keluarga. Bagi keluarga miskin sulit menyadari akan pentingnya keluarga berencana. Mereka sangat terikat pada tradisi yang mengatakan misalnya : Anak membawa rejeki sen-

1 Pendidikan Masyarakat, Proyek Pendidikan Nonformal 1977

diri-sendiri, anak adalah takdir dari Tuhan, anak adalah merupakan jaminan untuk orang tua sebab anak-anak dapat membantu orang tua dan lain-lain.

Jumlah anggota keluarga yang besar (banyak anak) dengan pendapatan keluarga yang kecil menyebabkan keluarga-keluarga miskin sulit lepas dari kemiskinannya, malahan tingkat kemiskinannya makin lama makin mendalam.

3. Sulitnya untuk Mendapatkan Pekerjaan

Laju perkembangan angkatan kerja tiap tahun tidak sesuai dengan jumlah lapangan pekerjaan yang tersedia untuk menampung tenaga kerja tersebut. Sulitnya untuk mendapatkan lapangan pekerjaan menyebabkan makin banyak orang menganggur. Hal ini menyebabkan bertambahnya orang-orang miskin. Walaupun pemerintah telah berusaha keras untuk melaksanakan pembangunan dengan membuka lapangan pekerjaan yang baru, namun belum mampu untuk menyerap semua tenaga kerja, khususnya tenaga kerja yang tidak berpendidikan.

4. Ijon dan Rentenir

Suatu gejala sosial yang kurang menguntungkan atau malah mengganggu perkembangan keluarga-keluarga miskin adalah sistem ijon dan rentenir yang sudah berurat berakar dalam kehidupan masyarakat, khususnya di lapisan masyarakat yang berpendapatan rendah atau orang-orang miskin. Ada kalanya masyarakat telah menganggap sistem ini sebagai hal yang berjalan wajar. Kadang kala mereka berkata, kalau tidak ada uang yang mereka peroleh dari ijon atau rentenir, kehidupan mereka akan lebih morat-marit. Walaupun pemerintah telah berusaha keras untuk mengikis habis sistem ijon dan rentenir dengan bermacam-macam usaha seperti Kredit Candak Kulak, KUD, Bimas, KIK dan lain-lain akan tetapi daya jangkauannya masih terbatas. Sistem ijon dan rentenir di lapisan masyarakat miskin dan berpendapatan rendah mempunyai jalinan kuat yang mengikat orang-orang miskin/orang-orang yang berpendapatan rendah dengan rente yang besar, dari tahun-ketahun sehingga

sulit untuk mengembalikannya dan apa yang ada pada mereka terpaksa dilepaskan misalnya tanah, rumah dll. Dengan cara yang demikian mereka akan masih lebih jauh tenggelam ke jurang kemiskinan. Hal ini hanya dapat terpecahkan apabila ada bantuan sosial, dan usaha-usaha pemerintah lebih diratakan dan lebih mengutamakan orang-orang miskin atau orang-orang yang berpendapatan rendah dengan jalan KUD, Kredit Candak Kulak dan lain-lain. Harus diadakan suatu sistem berupa usaha-usaha pelayanan yang dapat mengimbangi dan lama kelamaan menghapuskan sistem ijon dan rentenir.

5. Adat-istiadat

Suatu sistem yang berakar dalam kebudayaan dan adat-istiadat yang merupakan sumber kemiskinan ialah biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk keperluan adat-istiadat seperti sumbangan-sumbangan, biaya untuk upacara-upacara perkawinan, upacara-upacara penguburan, pesta-pesta tradisi yang merugikan dan lain-lain.

Selain sumber-sumber kemiskinan seperti disebutkan di atas, masih banyak sumber-sumber lainnya yang menyebabkan kemiskinan atau kurang menguntungkan bagi perkembangan keluarga-keluarga miskin. Misalnya pola konsumsi yang tidak seimbang akibat masuknya advertensi-advertensi barang-barang luks sampai ke desa-desa melalui media komunikasi, faktor kemalasan dan kurangnya daya kreasi dan lain-lain. Semuanya itu dapat dimasukkan ke dalam kategori *adanya faktor kebodohan* atau *rendahnya pendidikan*. Mereka kurang mampu menganalisa situasi kehidupan mereka sendiri. Tidak ada kemampuan untuk berkreasi, mereka tidak mempunyai cara-cara baru untuk menemukan kemungkinan-kemungkinan yang ada di sekitarnya, tidak mempunyai pengetahuan dan keterampilan serta sulit menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan situasi/perkembangan masyarakat yang berjalan dengan cepat. Prof. DR. Sartono mengatakan : "Melihat kenyataan pedesaan sekarang, optimisme pengembangan pedesaan bisa timbul kalau tenaga kerja terampil meningkat, mobilitas pengetahuan naik

dan Keluarga Berencana berhasil. Tentu saja ini harus didukung oleh sistem pemasaran untuk menampung hasil produksi orang-orang miskin.”¹

Berdasarkan atas pandangan di atas, perbaikan orang-orang miskin hanya mungkin tercapai kalau ada titik pertemuan antara adanya kesadaran, perubahan sikap, kesediaan, kemauan, tekad, kerja keras, disiplin serta keuletan dari orang-orang miskin itu sendiri, dengan bantuan yang diberikan kepada mereka yang bersifat menolong, mendidik, menunjang, mempercepat dan memperlancar proses pembinaan/perbaikan hidup orang-orang miskin. Dengan ketentuan bahwa bantuan yang diberikan harus tepat dan sesuai dengan kebutuhan dalam proses pembinaan. Misalnya kepada orang-orang miskin diberikan kursus tentang keterampilan dalam bidang industri rumah tangga, tetapi karena sulitnya untuk mendapatkan biaya/modal, motivasi orang-orang miskin menjadi lemah dan kepercayaan terhadap kegunaan mengikuti pendidikan keterampilan menjadi pudar. Maka dalam hal ini pelaksanaan pembinaan harus disesuaikan dengan kegiatan usaha pelayanan lainnya seperti waktu penyaluran biaya dari Kredit Canda Kulak, KUD, KIK dan lain-lain. Atau dengan kata lain, dibutuhkan perencanaan yang seksama, cermat dan terpadu dari semua instansi yang berhubungan dengan pembinaan orang-orang miskin.

Sekarang tinggalah memperbincangkan lebih lanjut tentang isi pendidikan yang mana atau paket pendidikan yang mana seyogyanya diberikan kepada orang-orang miskin, agar mereka mampu untuk melaksanakan perbaikan hidup mereka. Di dalam tulisan ini secara terperinci tidak dibicarakan isi pendidikan yang mana, sebab tidak mungkin untuk memberikan isi pendidikan yang sama kepada semua kelompok orang miskin dan mungkin hal itu tidak dikehendaki, karena isi pendidikan yang sesuai adalah yang didasarkan atas kebutuhan. Akan tetapi dalam tulisan ini masih diberikan sedikit gambaran tentang *paket minimum pendidikan* bagi setiap warga negara agar dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan.

1 Surat kabar *Kompas*, 23 Januari 1979

III. PAKET MINIMUM PENDIDIKAN

Pendidikan dalam arti yang seluas-luasnya hendaknya berkorelasi fungsional dengan pembangunan, untuk mencapai cita-cita masyarakat yang makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila. Itulah masyarakat yang ingin kita bangun dan kita membaktikan pendidikan kepada pembangunan itu dalam arti seluas-luasnya, yakni bukan saja dalam arti mendidik dan mengajarkan pengetahuan-pengetahuan dan keterampilan-keterampilan kepada semua warga negara, melainkan pula dalam arti membangun sikap-sikap baru pada semua anggota masyarakat. Dalam melaksanakan usaha-usaha pembangunan, masyarakat dididik sambil bekerja. Pendidikan teknis seperti pertanian, peternakan, industri, ekonomi rumah tangga, koperasi dan lain-lain, diberikan kepada mereka bersama dengan pendidikan kepribadian dan pembentukan sikap-sikap baru. Pengalaman di berbagai negara, pendidikan kepada orang-orang miskin atau orang-orang yang berpendapatan rendah selalu bertitik tolak dari bidang perekonomian, yaitu usaha untuk meningkatkan produksi dan penghasilan dan biasanya pada usaha-usaha yang berhubungan dengan pertanian. Mereka dididik agar pandangannya terbuka dan mendapat sikap-sikap baru dalam lingkungan dan dalam pekerjaan mereka. Mereka harus menyadari kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri, dan dibawah pengaruh pendidikan mereka menemui jalan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu.

Tetapi hal tersebut di atas dalam kenyataan bukan sesuatu yang mudah. Masih ada hal-hal yang perlu dipertanyakan antara lain : Apakah pendidikan yang bersifat teknis dalam pembangunan mudah diajarkan kepada mereka-mereka yang buta-huruf dan yang tidak mempunyai pengetahuan-pengetahuan dasar? Bagaimana keadaan pendidikan orang-orang miskin atau orang-orang yang berpendapatan rendah? Apakah mereka sudah bebas dari buta-huruf dan telah memiliki pengetahuan dasar untuk kehidupan mereka? Akhirnya pertanyaan lebih lanjut ialah apakah setiap warganegara telah memperoleh *paket minimum pendidikan* dan apa paket minimum itu, agar seorang warga

negara dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan? Hal ini harus jelas dalam konsepsi pendidikan yang disusun secara menyeluruh.

Negara yang telah melaksanakan kewajiban belajar sudah memiliki konsepsi yang jelas mengenai paket minimum pendidikan bagi seluruh warga negaranya. Dalam paket minimum pendidikan itu dirumuskan *kebutuhan pendidikan mana* diberikan kepada setiap warga negara, agar ia dapat berkembang menjadi orang dewasa yang bertanggungjawab. Dalam pengertian ia telah memperoleh sikap-sikap, kecakapan-kecakapan dan pengetahuan sebagai bekal hidup dan bertanggungjawab dalam masyarakat. Komisi Internasional Pengembangan Pendidikan (International Commission on the Development of Education), menyarankan *enam unsur pokok* sebagai gambaran dari paket minimum yang oleh tiap bangsa dan negara dimasukkan ke dalam paket minimum belajar, sedang pelaksanaannya akan disesuaikan dengan keadaan negara masing-masing. Unsur-unsur itu adalah sebagai berikut :

1. Sikap-sikap positif ke arah kerjasama dan tolong menolong dalam bekerja, dalam pembangunan nasional, dalam masyarakat dan tidak hanya melanjutkan belajar tentang nilai-nilai etis belaka. Dalam kenyataan, sikap-sikap positif ini akan ditemukan dalam pola tingkah laku dan ekspresi-ekspresi di dalam keluarga, dalam masyarakat dan dalam seluruh lingkungan hidup.
2. Membaca dan menulis fungsional meliputi :
 - 2.1. Membaca dan mengerti seluruhnya isi surat-surat kabar, poster-poster dan majalah-majalah yang berhubungan dengan misalnya pertanian, kesehatan dan lain-lain, dan petunjuk-petunjuk cara penggunaan alat-alat.
 - 2.2. Dapat menulis surat misalnya kepada teman maupun kepada petugas-petugas pemerintah untuk mendapatkan keterangan-keterangan.
 - 2.3. Untuk menggunakan perhitungan-perhitungan yang terpenting, misalnya menghitung luas tanah dan bangunan, menghitung biaya-biaya pertanian, perhitungan laba-rugi dan lain-lain.
3. Sikap ilmiah dan pengertian sederhana tentang proses-proses alam di daerahnya, misalnya berhubungan dengan kesehatan, sanitasi, tanam-tanaman dan peternakan dan lain-lain.
4. Pengetahuan dan kecakapan fungsional untuk membangun dan mengurus rumah tangga, termasuk usaha-usaha seperti mempertahankan kesehatan keluarga, keluarga berencana, perawatan anak, gizi, kegiatan kebudayaan dan rekreasi, pemeliharaan orang sakit, berbelanja dan penggunaan uang, membuat pakaian, perbaikan rumah dan perbaikan lingkungan.

ANALISA

5. Pengetahuan dan kecakapan yang berguna untuk mencari nafkah, termasuk tidak hanya untuk memperoleh pekerjaan, tetapi juga pengetahuan yang bermacam-macam tentang pertanian dan nonpertanian.
6. Pengetahuan dan kecakapan yang berguna untuk berpartisipasi dalam pemerintah negara meliputi : ideologi, pengertian sejarah nasional, pengertian tentang masyarakat, kesadaran akan fungsi pemerintah, pengertian pajak dan kepentingan umum, pelayanan-pelayanan sosial, arti dan manfaat dari koperasi dan lain-lain.¹

Apabila kita meninjau unsur-unsur seperti dimaksudkan di atas yang termasuk dalam paket minimum pendidikan agar setiap warga negara dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan, nampaknya ukuran itu sudah sangat komprehensif. Sudah barang tentu tugas pelaksana utama pendidikan untuk merealisasikan paket minimum itu adalah pendidikan di bangku sekolah (formal) yang diterima anak sejak kecil. Sedang apabila oleh karena sesuatu hal seorang warga negara terlantar pendidikannya artinya tidak berkesempatan untuk mendapatkan paket minimum itu, dia pada umumnya dilayani oleh yang disebut "Pendidikan Luar Sekolah" (Non-Formal Education), sebagai suatu bentuk pendidikan yang diorganisasikan di luar sistem persekolahan, kendatipun secara terpisah dan aktivitasnya diperluas untuk melayani kebutuhan-kebutuhan belajar, dan sebagai pengganti pendidikan yang tidak diperoleh dalam pendidikan di sekolah. Misalnya pemberantasan buta-huruf dan pendidikan-pendidikan keterampilan lainnya yang dibutuhkan untuk kehidupannya.

Sekarang kita kembali ke situasi pendidikan kita di Indonesia. Pertanyaan ialah apakah program paket minimum pendidikan itu sudah dapat diterapkan di Indonesia? Yang jelas adalah bahwa sekarang Komisi Pembaharuan Pendidikan kita sedang berusaha keras untuk menemukan suatu konsepsi Pendidikan Nasional yang menyeluruh dalam rangka membentuk manusia Indonesia yang Pancasila, dan mungkin di dalamnya telah termasuk program paket minimum pendidikan di negara kita.

1 Laporan Unicef tentang Non-Formal Education, 1972

Di dalam kenyataan sekarang, di mana masih banyak orang yang buta-huruf dan tidak berpendidikan, maka program-program pendidikan luar sekolah hendaknya lebih digalakkan baik kepada anak-anak dan pemuda maupun kepada orang-orang dewasa yang karena suatu hal pendidikan mereka terlan-
tar. Lebih-lebih pendidikan orang-orang miskin dan orang-orang yang berpendapatan rendah, harus dihadapi secara serius agar pemerataan hasil pembangunan ini dapat berjalan dengan baik.

IV. PENDEKATAN

Pendidikan yang diberikan kepada orang-orang miskin adalah pendidikan yang betul-betul dibutuhkan agar mereka dapat mempertahankan diri dan kemudian dapat mengangkat diri ke arah kehidupan yang lebih layak. Jadi sasaran pelayanan pendidikan dalam hal ini adalah orang-orang miskin yang betul-betul membutuhkannya. Perlu dijelaskan tujuan pendidikan untuk membantu orang-orang miskin dan bentuk usaha-usaha pendidikan, agar tujuan itu dapat tercapai.

Program pendidikan untuk membantu orang-orang miskin hendaknya disusun secara konkrit dan realistik, dan didasarkan atas keadaan nyata dari orang-orang miskin itu sendiri. Untuk itu diperlukan *pengkajian dan analisa* yang mendalam tentang keadaan orang-orang miskin, penyusunan program yang konkrit dan realistik berdasar atas hasil pengkajian tersebut, pelaksanaan yang sebaik-baiknya dari program itu untuk mencapai tujuan seperti yang diharapkan dan evaluasi untuk melihat sejauh manakah *tepat dan manfaat guna* pendidikan untuk membantu perbaikan hidup orang-orang miskin.

Pengkajian dan analisa itu menyangkut antara lain : 1) pekerjaan, jumlah anggota keluarga, pendapatan perkapita dan pekerjaan-pekerjaan tambahan untuk menambah penghasilan; 2) tingkat pendidikan orang-orang miskin dan tingkat pendidikan anggota-anggota keluarga; 3) tingkat kemiskinan yang dilihat dari harta milik seperti tanah (sawah, ladang, kebun dan pekarangan), ternak, rumah, alat-alat produksi dan barang-

barang investasi lainnya; 4) keadaan kesehatan baik kesehatan lingkungan, gizi, kesehatan fisik maupun kesehatan mental; 5) sistem-sistem sosial yang mungkin menjadi sumber kemiskinan seperti sistem ijon, rentenir, upacara-upacara, pandangan terhadap keluarga berencana, perjudian-perjudian, pemborosan-pemborosan dan lain-lain; 6) sistem perekonomian yang dapat menghambat perbaikan kehidupan orang-orang miskin seperti sistem pemasaran hasil produksi orang-orang miskin, pola konsumsi, sulitnya untuk mendapatkan modal dan lain-lain; 7) kemungkinan-kemungkinan dan potensi-potensi yang ada di sekitarnya yang dapat dimanfaatkan untuk menolong perbaikan kehidupan orang-orang miskin; 8) dan lain-lain yang dirasakan perlu untuk memperjelas situasi kehidupan orang-orang miskin.

Berdasar atas hasil pengkajian dan analisa tentang kehidupan orang-orang miskin tersebut dapatlah dilihat masalah-masalah dan kebutuhan-kebutuhan yang riil yang dialami oleh mereka dan dengan demikian dapat disusun program yang konkrit dan realistis untuk memperbaikinya.

Adapun proses dalam pelaksanaan untuk mencapai tujuan seperti dirumuskan dalam program melalui langkah-langkah sebagai berikut :

1. Pendidikan Keterampilan

Pendidikan keterampilan diberikan kepada orang-orang miskin agar mereka dapat memanfaatkan kepunyaannya sebaik mungkin. Orang-orang miskin masih mempunyai suatu milik, yang seringkali mereka tidak mempergunakannya sebaik mungkin, dan penyalahgunaan dari milik itu menyebabkan mereka masih lebih miskin. Umpama : Mereka mempunyai halaman dan pekarangan rumah, sekalipun amat kecil, akan tetapi halaman dan pekarangan itu tidak dimanfaatkan dengan baik. Ekonomi rumah tangga mereka tidak teratur. Mereka tidak memperhatikan kesehatan dan kebersihan, baik makanan maupun kesehatan lingkungan. Mereka tidak mempergunakan tenaga sendiri maupun tenaga anggota-anggota keluarga dengan

baik. Untuk itu diperlukan bantuan pendidikan. Dengan jalan mendidik diharapkan bahwa mereka dapat berubah sikap dan mau menyadari keadaannya sendiri. Isi pengajaran yang diberikan misalnya selain pengajaran kepada mereka yang buta-huruf diberikan cara-cara mengusahakan halaman dan pekarangan rumah, usaha perbaikan gizi keluarga, usaha kesehatan lingkungan, usaha peternakan, usaha ekonomi rumah tangga dan lain-lain. Pokoknya semua isi pendidikan yang memungkinkan orang-orang miskin mengubah sikap dan agar secara rasional dapat menghadapi situasi hidupnya untuk mencari jalan dan cara memperbaikinya. Semua bantuan pendidikan yang diberikan kepada orang-orang miskin, agar mereka mempergunakan miliknya sebaik mungkin dan terbuka pikiran mereka kepada kemungkinan-kemungkinan yang tersedia di sekitarnya. Dengan bantuan itu kita dapat menjaga, agar keadaan mereka tidak lebih merosot lagi.

2. Pendidikan untuk Penciptaan Usaha-usaha yang Produktif

Mereka juga harus dididik menciptakan usaha-usaha produktif, ialah kegiatan-kegiatan yang dapat menghasilkan uang, seperti kegiatan pertanian, peternakan, industri rumah tangga, kegiatan perdagangan dan lain-lain. Kegiatan-kegiatan ini, walaupun dalam bentuk usaha-usaha yang paling kecil, biasanya dapat dipakai untuk membantu orang-orang miskin. Dalam kegiatan pertanian misalnya menanam sayur-sayuran atau buah-buahan di halaman atau pekarangan rumah, yang hasilnya dapat memenuhi kebutuhan rumah tangga atau dijual untuk mendapatkan uang. Di samping tanaman umur pendek yang biasanya dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak, secara rasional mereka juga disadarkan, agar mereka mau menanam tanaman jangka panjang, dan lambat laun ekonomi mereka dapat lebih tertolong, misalnya menanam cengkeh, kelapa, kopi dan lain-lain, sebab tanaman itu memberikan hasil yang nilainya lebih tinggi. Usaha-usaha peternakan di mana orang-orang miskin dapat berpartisipasi misalnya peternakan ayam, itik, kambing, domba, lembu, babi, pemeliharaan

ikan dan lain-lain yang mempunyai pasaran. Usaha-usaha rumah tangga misalnya pembuatan pakaian, pertukangan kayu, anyam-anyaman, ukir-ukiran dan lain-lain. Selain itu masih banyak kemungkinan home-industry yang dapat dijalankan menurut kemampuan daerah masing-masing. Dalam bidang usaha perdagangan misalnya membuka warung kecil, perdagangan hasil pertanian dan peternakan dan lain-lain.

Untuk kegiatan-kegiatan seperti tersebut di atas, diperlukan *kecakapan, keahlian dan keterampilan*. Kebanyakan orang miskin yang mengusahakan usaha-usaha seperti tersebut di atas mengalami kegagalan, karena kurang cakap, kurang keahlian dan kurang ketelitian. Untuk mendapatkan kecakapan, keahlian dan ketelitian ini, tidak cukup kursus atau pengajaran yang bersifat teori-teori, melainkan mereka harus turut berbuat. Karena keahlian hanya diperoleh kalau mereka turut berbuat. Suatu contoh : seorang montir mobil menjadi montir yang baik dan dapat membuka bengkel karena ia pernah ikut bekerja di sebuah bengkel mobil; seorang tukang kayu di desa menjadi tukang, karena ia pernah ikut dan kerja di sebuah perusahaan meubel, dan lain-lain. Kalau seorang ikut agak lama dalam pekerjaan itu, maka ia menjadi lebih pandai. Dalam hal ini, orang-orang miskin hanya akan berhasil kalau dalam menjalankan usaha-usaha produktif betul-betul mereka berlatih serta menyadari seluruh seluk-beluk dan kesulitan-kesulitan yang ditemui dalam menjalankan usaha-usaha itu. Dalam membina orang-orang miskin hendaknya dimulai dengan apa yang ada pada orang-orang miskin itu sendiri. Misalnya mereka jangan langsung dianjurkan untuk menjalankan usaha yang besar, kalau orangnya belum mampu untuk menjalankannya.

Jadi dalam hal ini, orang-orang miskin perlu dilatih dalam mengusahakan usaha-usaha produktif, dalam berbuat mereka belajar, sampai proses produksi semuanya dikuasai.

3. Pendidikan untuk Pengelolaan Usaha-usaha Produktif

Tahap berikut dalam pendidikan orang-orang miskin ialah tahap pengelolaan, yakni meningkatkan usaha-usaha produktif menjadi usaha ekonomis. Usaha-usaha ekonomis bukan usaha

untuk memenuhi kebutuhan secara individual saja, melainkan juga untuk memenuhi kebutuhan bersama. Agar suatu usaha ekonomis dapat berhasil dengan baik diperlukan pula pengelolaan yang baik. Dengan pengelolaan di sini dimaksudkan suatu tata-laksana dalam usaha produktif yang dilaksanakan, bermanfaat untuk kepentingan bersama dan membawa keuntungan kepada orang yang menjalankannya. Maka dari itu ada beberapa syarat yang perlu dipenuhi supaya usaha produktif menjadi suatu usaha ekonomis, yakni supaya ada pasaran untuk produksi yang dihasilkan. Usaha ekonomis tidak terarah kepada pemenuhan kebutuhan individual, melainkan harus memenuhi *kebutuhan pasaran*. Orang yang mengerjakan suatu usaha ekonomis tidak memakan hasil yang diproduksinya sendiri, melainkan membawanya ke pasar untuk kepentingan umum, dengan syarat bahwa dengan membawa barang yang diproduksinya ke pasar, dia mendapat keuntungan yang cukup untuk menjamin kesejahteraan keluarganya.

Perlu diperhatikan bahwa dalam pengembangan usaha-usaha ekonomis untuk menaikkan pendapatan orang-orang miskin, harus ada pasaran untuk menampung hasil-hasil produksi itu. Tidak perlu memulai suatu usaha yang ternyata tidak ada pasarnya. Sebab hal itu pasti akan merugikan. Usaha untuk membuka pasaran dan mempertahankan pasaran sering kali dilupakan oleh pengusaha-pengusaha kecil; asal mereka mendapat keuntungan sedikit, mereka sudah puas. Sering kali mereka mendapat rugi karena kurangnya *pengelolaan* dari usaha-usaha itu. Yang sangat penting diperhatikan dalam pengelolaan itu ialah hubungan antara biaya produksi dengan hasil produksi. Supaya suatu usaha ekonomis dapat menguntungkan, hasil produksi harus lebih besar daripada ongkos produksi atau input harus lebih kecil daripada output.

Dalam hal ini orang-orang miskin harus dididik dalam pengelolaan, walaupun dalam bentuk yang sesederhana mungkin. Yang paling baik ialah kalau pendidikan itu terus mengikufi usaha-usaha produktif orang-orang miskin, sehingga sifatnya adalah membimbing mereka untuk terus meningkatkan perbaikan hidupnya. Dengan kata lain, pendidikan adalah syarat mutlak untuk meningkatkan taraf hidup orang-orang miskin di dalam koordinasi yang terpadu dengan semua pelayanan yang ditujukan kepada orang-orang miskin.

V. PENUTUP

Berdasar atas uraian di atas, beberapa hal kiranya dapat dianggap sebagai kesimpulan untuk menutup tulisan ini atau mungkin menjadi perhatian bagi mereka yang memberikan pelayanan kepada orang-orang miskin.

Kiranya kita sependapat bahwa melepaskan orang-orang miskin dari garis kemiskinannya adalah suatu tugas yang berat tetapi mulia, baik dipandang dari segi kemanusiaan maupun dari segi Ketuhanan Yang Maha Esa yang terrealisasi dalam cinta sesama. Beratnya tugas itu ditandai dengan adanya penuh keterbatasan bagi orang-orang miskin untuk dapat berpartisipasi dan berperan aktif dalam pembangunan, terutama keterbatasan dalam bidang pendidikan dan bidang material.

Lancarnya pembinaan orang-orang miskin tergantung dari kegiatan sendiri (auto-aktivita) orang-orang miskin, baik secara individual maupun secara kelompok. Sedang bantuan pelayanan yang diberikan kepada mereka hanyalah merupakan sarana dan prasarana yang menunjang ke arah keberdiri-sendirian (self-help) dari orang-orang miskin. *Faktor pendidikan orang-orang miskin* sangat menentukan dalam proses perkembangan itu. Maka kegiatan-kegiatan *Pendidikan Luar Sekolah*, khususnya kepada orang-orang miskin, harus digalakkan dengan mendayagunakan semua sarana dan prasarana yang ada.

Program pendidikan kepada orang-orang miskin hendaknya disusun secara konkrit dan realistik. Untuk dapat menyusun rencana dan program tersebut, diperlukan *pengkajian dan analisa* yang mendalam tentang situasi dan tingkat kemiskinan dari orang-orang miskin agar dapat dilihat dengan jelas masalah-masalah dan kebutuhan mereka serta ditemukan cara pemecahan yang paling tepat.

Bentuk pelaksanaan pendidikan orang-orang miskin seyogyanya dalam bentuk *belajar dan berbuat* atau dengan kata lain, pendidikan mengikuti usaha-usaha produktif dari orang-orang miskin, agar mereka dapat lepas dari garis kemiskinan itu. Dan untuk seterusnya mereka dapat berpartisipasi dan berperan aktif dalam pembangunan nasional.

